

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE PASSEPORT EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 13 Mars 1907, à deux heures et demie

PAR

M. ADRIEN SÉE

LICENCIÉ ÈS LETTRES

JUGE SUPPLÉANT AU TRIBUNAL DE CHARTRES

Président : M. LARNAUDE

Suffragants : { MM. LE POITTEVIN, professeur.
HITIER, chargé de cours.



CHARTRES

IMPRIMERIE EDMOND GARNIER

15, rue Noël-Ballay, 15

—
1907

THÈSE POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LE PASSEPORT

EN FRANCE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

Sera soutenu le Mercredi 13 Mars 1907, à deux heures et demie

PAR

M. ADRIEN SÉE

LICENCIÉ ÈS LETTRES

JUGE SUPPLÉANT AU TRIBUNAL DE CHARTRES

Président : M. LARNAUDE

Suffragants : { MM. LE POITTEVIN, professeur.
HITIER, chargé de cours.



CHARTRES

IMPRIMERIE EDMOND GARNIER

15, rue Noël-Ballay, 15

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES — ARCHIVES NATIONALES

F. VII 3495-3580. — Documents, Passeports, Période révolutionnaire.

F. VII 10868-11228. — Série de dossiers pour la période consulaire et la période impériale. — Dossiers répartis en groupes d'années.

F. VII 11885-11921. — Passeports d'indigents pour les années 1826-1833.

F. VII 11925-11927. — Passeports et objets généraux (1).

II. — OUVRAGES DE SECONDE MAIN

Bluntschli : Le droit international codifié.

Calvo : Le droit international théorique et pratique.

Fiore : Nouveau droit international public.

Grotius : Le droit de la guerre et de la paix.

Heffter : Le droit international de l'Europe.

Martens (F. de) : Traité de droit international, traduit du russe, par **A. Léo**. — 3 vol. Paris, 1883-87.

Martens (F. de) : Précis du droit des gens moderne de l'Europe, avec des notes de **M. S. Pinheiro-Fereira**. — Paris, 1831, 2 volumes.

(1) Nous n'avons pas dépouillé méthodiquement cette masse énorme de documents : dans chaque série nous nous sommes borné à des coups de sonde.

Pillet (Antoine) : Principes de droit international privé.

Pufendorf (Samuel) : Le droit de la nature et des gens, trad. par **Barbeyrac**.

Vattel : Le droit des gens ou Principes de la Loi Naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains, nouvelle édition par **P. Pradier-Fodéré**. — 3 vol. Paris, 1863.

III. — BROCHURE

Clunet : La question des passeports en Alsace-Lorraine. — Paris, Marchal et Billard, 1888.

IV. — RECUEILS ET REVUES.

Archives diplomatiques, années 1888 à 1891.

Journal du droit international privé et de la Jurisprudence comparée.

Dalloz : *Jurisprudence générale* : Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence en matière de...

Droit des gens et de droit public.

Revue de droit public.

Clercq (A.-J.-H. de) et **Vallat (C. de)** : *Guide pratique des Consulats*. — Paris, 1851.

LE PASSEPORT EN FRANCE

AVANT-PROPOS

Comme toutes les sciences, le Droit a ses curiosités au nombre desquelles il faut ranger le Passeport.

« Je souhaite, écrivait André Chénier en avril 1791, qu'il se trouve des hommes curieux qui conservent dans leur cabinet la formule de signalement que l'on donne à un homme qui veut faire un voyage. Sa taille, son visage, la couleur et la forme de ses traits y sont détaillés avec la plus scrupuleuse exactitude et il faut de plus deux témoins qui soient cautions pour l'identité de sa personne. »

Que le vœu d'André Chénier soit exaucé ! Nous avons déployé ces vieux papiers jaunis couverts de visas et de paraphes qu'exhibaient nos grands-parents. Nous avons fureté dans la poudre des Archives et nous en rapportons cette modeste étude.

Comment voyageait-on autrefois ? « Le mauvais état et l'insécurité des routes de terre faisaient préférer souvent aux voyageurs, le voyage par eau. Les « coches d'eau » étaient de lourdes barques pontées où l'on empilait jusqu'à quatre cents personnes et que halaient quatre chevaux au moyen d'une corde attachée au grand mât. Du quai des Célestins, à Paris, partait tous les trois jours le coche d'eau de Montargis et de Montereau ; tous les deux jours celui de Montereau. On partait de Paris à 5 heures du matin ; on arrivait à Montereau à 3 heures après minuit ; soit vingt-deux heures pour faire vingt lieues. Le voyage sur ces pesantes machines n'avait rien de réjouissant. « L'entrepont, dit le poète Bertin, auteur d'un *Voyage de Bourgogne* (1777), est occupé par des moines, des soldats, des nourrices et des paysans et je crois être à bord de ces navires chargés d'animaux destinés à peupler quelques terres nouvellement découvertes et de toute espèce. On n'a pour ressource que six espèces de cahutes enviées et sollicitées comme un gros bénéfice. »

Le coche de terre ou le carrosse de voiture, en usage dans la première moitié du xvii^e siècle n'était pas fait pour aller bien vite. C'était une énorme caisse en bois, cheville de fer, à quatre roues, contenant huit à dix places assises ; les portières n'avaient d'autres fermetures que des rideaux de cuir ; on chargeait le dessus de la voiture et tous les coins disponibles de tant de bagages, qu'il ne fallait pas moins de huit chevaux pour traîner ces lourdes machines dans les mauvais chemins. On faisait

au plus, dans une journée, dix ou onze lieues de quatre kilomètres; on couchait à l'auberge et on repartait le lendemain. Cependant quelques coches allaient plus vite: c'étaient les coches volants ou les diligences. En 1691, la diligence de Paris à Lyon faisait le trajet en cinq jours, soit vingt-cinq lieues par jour. Un peu plus tard, en 1709, le prix d'une place en diligence de Paris à Lyon était de 93 livres 14 sous. Le voyageur avait droit au transport gratuit de quinze livres de bagages. Sous le Ministère de Turgot, on imagina de grandes diligences, les turgotines, attelées de chevaux efflanqués qui roulaient jour et nuit sans s'arrêter. Les voyages furent bien diminués: la diligence mettait huit à neuf jours suivant la saison pour aller de Paris à Besançon, la turgotine n'en mit plus que trois.

Etait-on pressé, voulait-on éviter la société mêlée de la diligence, on prenait les voitures de la poste ou les malles charrettes.

C'étaient des voitures à deux roues, couvertes d'une toile goudronnée où il n'y avait guère place que pour le courrier, les malles de bois ou de cuir qui contenaient les lettres et les paquets et un ou deux voyageurs. Grâce aux relais multipliés, la poste marchait très vite. Alfieri vint en poste de Lyon à Paris, sous le règne de Louis XV, en l'espace de trois jours...

Il ne manquait pas d'autres manières de voyager. A l'époque de Louis XIII, les nobles et les personnages de distinction voyageaient presque toujours à cheval avec

une escorte de leurs valets. M^{me} de Sévigné s'installait le plus commodément qu'elle pouvait dans son carrosse à quatre chevaux, escorté de deux laquais à cheval pour se rendre en Provence auprès de sa fille, ou à sa terre des Rochers, en Bretagne.

L'été on partait à 2 heures du matin, on faisait une longue halte au milieu du jour pour dîner et faire la sieste sur les coussins du carrosse; puis on s'arrêtait pour coucher. La société d'un compagnon de voyage, la lecture de Virgile ou des livres nouveaux faisaient passer ces longues journées. Plus tard, le duc de Richelieu eut une voiture de poste admirablement disposée : outre un garde-manger, elle renfermait un lit. En 1742, au moment de quitter Choisy-le-Roi, il fit bassiner ses draps, « se coucha en présence de trente personnes et dit qu'on le réveillerait à Lyon ». En 1745, le jeune Marmontel se rendit de Toulouse à Paris en compagnie du fils d'un Président au Parlement de Languedoc dans une litière que tiraient deux mules. Cette « caisse dandinante », ne laissa pas de lui donner mal au cœur... Les gardes du corps avaient une manière à eux de voyager. Pour aller faire à la cour leurs trois mois de service annuel, tous ceux qui étaient de la même province partaient à cheval ensemble; ils faisaient gaiement douze à quinze lieues par jour, certains de trouver à un hôtel connu un bon gîte et un bon souper. En arrivant à Versailles, ils cédaient leurs montures au prix fixe de cent francs, y compris la selle et la bride à leurs camarades qui en-

traient en congé et qui retournaient passer neuf mois chez eux (1) ».

Après avoir rappelé ces façons archaïques de voyager, nous pouvons aborder l'étude de l'institution désuète du passeport.

(1) LACOUR-GAYET : *Lectures historiques*. — Hachette, 1892, pp. 502-506.

INTRODUCTION

Le passeport, composé de *pas*se (du verbe passer) et de *port* (au sens de passage) est une pièce délivrée par un Etat, qui permet à ses Nationaux de voyager librement à l'intérieur du pays et d'obtenir protection à l'étranger.

En le délivrant au national, voyageant sur le territoire de sa *Patrie*, l'Etat agit dans un but de police et de surveillance. En France, sous l'ancien régime, cet usage était pratiqué d'une façon constante.

L'Etat est le maître chez lui, c'est-à-dire qu'en vertu de son droit de souveraineté, il peut s'opposer d'une manière absolue, à l'installation sur son sol d'individus appartenant à des nationalités étrangères. Ces derniers ne forment pas des éléments de nationalité. Ils sont extérieurs à l'Etat par leur race, leur langue et leurs mœurs. Le seul lien qui les y attache est factice : c'est le lien territorial, mais l'Etat a toujours le pouvoir de le rompre en procédant à l'expulsion de ces individus.

« Chaque Etat est maître de fixer les conditions aux-

quelles il permet aux étrangers l'entrée et le séjour sur son territoire (1) ».

Les rapports de l'Etat à l'égard des étrangers ont obéi à des conceptions diverses selon les différentes époques de l'histoire. Nous pensons qu'en tête d'une étude sur le passeport, il est utile d'esquisser brièvement quelle a été, d'après les systèmes successifs qui leur ont été appliqués, leur situation.

Dans l'antiquité, l'Etat apparaît comme une union personnelle et permanente d'individus appartenant à la même race. Eux seuls, ils pouvaient profiter des bénéfices du Droit; eux seuls, ils avaient droit à une protection juridique de l'Etat. L'étranger ne pouvait compter sur aucun des services assurés par l'Etat à ses nationaux.

Cette conception si stricte devait disparaître avec les modifications que subit l'idée de race.

Quand le lien qui unit les individus ne fut plus seulement un lien de race, mais un lien territorial, la conception primitive se degrada, subit des atténuations successives et par une série de transformations qui ont duré, il est vrai, bien longtemps, le bénéfice des services que rend l'Etat fut étendu à ceux qui n'en sont pas un élément, tout en habitant le territoire, aux Etrangers. Les inégalités profondes qui les séparaient des nationaux s'effacèrent de plus en plus.

Comment faire la différence entre ce qui doit être

(1) HEFFTER et GEFFKEN, 1883, p. 142.

propre au national et ce qui peut sans danger être accordé à l'Etranger ?

A ce propos, M. Larnaude met en garde contre deux courants extrêmes :

1° Hostilité à l'égard des étrangers; établissement contre eux d'inégalités profondes;

2° Cosmopolitisme, c'est-à-dire absence d'inégalités, égalité à peu près absolue entre le national et l'étranger.

L'hostilité systématique a fait son temps dans les conditions actuelles de la civilisation, en raison surtout des progrès techniques réalisés dans les moyens de transport et dans les voies de communication entre les peuples. Il est impossible matériellement et économiquement d'empêcher ces communications : d'où cette conséquence que l'individu fait son établissement plus ou moins durable dans des pays autres que celui dont il dépend par le lien de nationalités. Mais est-ce à dire que le cosmopolitisme n'ait pas aussi ses dangers ? Sa force aujourd'hui vient du développement à outrance de l'individualisme et de la sécurité de plus en plus complète dont jouit l'individu. Il finit par oublier que la plupart des services qui lui permettent de commercer, de circuler, lui sont rendus par l'Etat ; il en vient à méconnaître l'Etat, à nier la nécessité de l'Etat.

C'est entre ces deux tendances, qu'il faut trouver un compromis. Demandons-nous donc, au point de vue de notre sujet, quel droit l'étranger est fondé à réclamer de l'Etat.

Il lui demande la liberté de circuler, d'agir, de faire du commerce; c'est-à-dire qu'il réclame de l'Etat abstention complète de son action prohibitive (1). Mais l'Etat peut mettre des conditions à l'entrée de l'étranger sur son territoire; il a toutes facilités même de s'opposer absolument à son entrée. Il a le pouvoir de subordonner sa présence à certaines obligations ou à une déclaration renouvelée annuellement; il interdit fréquemment l'accès de son territoire à ceux qui ne justifient pas de moyens d'existence. L'Angleterre vient à cet égard de prendre une mesure de protection contre les étrangers pauvres. Enfin, l'Etat reste maître de procéder à l'expulsion des étrangers, quand il lui plaît.

Aujourd'hui, une interdiction générale sans motif n'est plus pratiquée par les Etats civilisés. Les Etats non civilisés ont eu parfois des velléités de contraindre à un exode en masse tous les étrangers. Chaque fois qu'ils tentèrent de mettre en vigueur ces sortes d'interdits, ils durent céder à la force et, devant la menace des coups de canon, se virent obligés à garder chez eux colons, commerçants et missionnaires étrangers.

Tous les auteurs s'accordent pour rejeter le principe d'interdiction générale. Fiore écrit, notamment : « On doit considérer comme contraire aux principes du droit international garantissant la liberté, les mesures préventives de toute nature, qui, sans motif raisonnable d'ordre

(1) WEISS : *Traité théorique et pratique du droit international privé*, tome II, p. 100.

public empêchent les étrangers d'entrer librement, de circuler et de résider dans l'Etat (1). »

Mais il est indispensable de ne pas confondre les mesures préventives et les mesures réglementaires (2). Il y a mesures préventives lorsque la faculté que prétend exercer l'individu est soumise à l'appréciation de l'Etat, qui pourra à sa discrétion accorder ou refuser l'exercice de cette faculté. Cette mesure, poussée à l'extrême, ira jusqu'à la prohibition absolue.

Au contraire, il y a mesure réglementaire quand l'Etat, tout en accordant un droit à des individus, soumet l'exercice de ce droit à certaines conditions, à certaines prescriptions. L'obligation d'être muni d'un passeport imposée à l'étranger est une mesure réglementaire. Si ce dernier veut passer outre, il se heurte à une impossibilité complète de franchir la frontière. Il n'est pas fondé à se plaindre de l'arbitraire de l'Etat, mais il doit s'en prendre à lui-même de sa propre négligence à observer des règlements qui lui sont légalement imposés par l'Etat dont il ne peut transgresser les lois, puisque, en échange de ces mesures, il bénéficiera d'une protection aussi complète qu'un national. On ne le repousse pas; il n'est pas exclu du territoire; qu'il se conforme aux exigences de la loi!

Ce droit qu'a l'Etat d'exiger un passeport de l'étran-

(1) FIORE : *Droit international privé*, 2^e éd., traduct. ANTOINE, t. I, p. 613.

(2) M. LARNAUDE, *Cours de Doctorat*, 1903-1904.

ger, admis sur son territoire, est incontestable et incontesté; mais, de nos jours, son usage tombe de plus en plus en désuétude. — Quelle a donc été la raison d'être du passeport? Et pourquoi ne se maintient-elle plus? C'est là un des points les plus importants qui se dégageront de notre étude. Les passeports que nous trouvons délivrés sous l'ancien Régime appartenaient surtout aux riches seigneurs, aux gentilshommes, aux ambassadeurs et aux artistes chargés d'une mission officielle; mais, avec la Révolution, les mœurs démocratiques vont permettre au Tiers Etat de se déplacer; et, malgré la crise révolutionnaire, des commerçants vont faire des affaires et du négoce à l'étranger. Par les passeports nous pouvons suivre leurs déplacements.

Sous le premier Empire, les guerres nécessitent une cohorte nombreuse des fournisseurs, de vivandiers, pour les approvisionnements.

La Restauration laisse un moment abolir l'usage du passeport, jusqu'à ce que l'assassinat du duc de Berry ressuscite toutes les rigueurs à l'encontre des voyageurs.

Sous Louis-Philippe, l'institution périclité à nouveau. La création des chemins de fer en consomme la ruine.

En 1851, De Clercq écrit dans le *Guide des Consuls* :

« Le passeport a été autrefois considéré comme une précaution indispensable pour suivre et surveiller le mouvement des personnes, pour faciliter l'action de la police administrative et de la justice criminelle. La foi dans l'efficacité de ce moyen de contrôle se trouvait

déjà singulièrement ébranlée lorsque l'extension des voies ferrées et le développement du réseau télégraphique, aidés par l'accroissement des échanges internationaux et les facilités données au déplacement des personnes, étaient venus en démontrer la complète inanité et le caractère aussi vexatoire qu'onéreux. »

L'attitude vexatoire de l'Allemagne en 1888 donne un regain d'actualité à la législation du passeport.

L'étude du passeport présente donc surtout un intérêt historique, c'est comme curiosité juridique que le passeport se recommande à l'attention des juristes : non que les principes du Droit s'opposent à sa survivance, mais parce que, pour des causes que nous présenterons au cours de notre exposé, il ne répond plus aux besoins modernes et demeure même incompatible avec nos aspirations actuelles.

Le passeport peut se présenter comme permis de circulation à l'intérieur d'un Etat; comme permis d'entrée à l'intérieur de l'Etat, ou comme moyen de sortir de l'Etat. Il revêt donc trois formes distinctes.

D'un autre côté, il peut être délivré pour des individus, pour des navires ou pour des marchandises; enfin, il a parfois revêtu des formes différentes selon la qualité des personnes auxquelles il était destiné. Il en résulte, que pour l'étudier d'une façon précise, il est nécessaire de procéder à une analyse minutieuse.

Néanmoins, nous croyons dans nos développements devoir suivre la marche historique et chronologique. La

synthèse d'une époque rend l'exposition plus délicate, mais permet davantage d'apercevoir les vues d'ensemble, grâce auxquelles se déduisent mieux les aperçus généraux.

Nous suivrons l'histoire du passeport en France sous l'ancien Régime, l'époque révolutionnaire où elle est si abondante, et au cours du xix^e siècle.

Dans une seconde partie plus courte, nous dégagerons ce qu'on pourrait appeler la théorie du passeport. Par quelle autorité est-il délivré ? A quelles personnes ? Quelles mentions contient-il ? Qu'affirme-t-il explicitement et implicitement ? Autant de questions que nous aurons à nous poser. Les crimes et les délits en matière de passeport seront étudiés à ce moment.

En appendice, nous traiterons du passeport en Alsace-Lorraine et du passeport maritime.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DU PASSEPORT

CHAPITRE PREMIER

DU PASSEPORT DANS L'ANTIQUITÉ ET SOUS L'ANCIEN RÉGIME

Le passeport, au sens moderne du mot, semble bien n'avoir jamais existé durant l'antiquité gréco-romaine. On ignore s'il y avait des postes réglées au temps de la République romaine, mais, à l'époque impériale, il devint d'usage de délivrer aux courriers des lettres ou passeports afin de se servir des chevaux publics. L'empereur seul en avait la disposition. Lorsqu'il voulait traiter quelqu'un avec une faveur particulière, il délivrait au voyageur de marque des lettres spéciales nommées « *tractoria* ». Grâce à elles, le voyage était facilité par l'accord de toutes les commodités possibles. On poussait les indications jusqu'à entrer dans les détails de ce que les officiers des postes devaient fournir au porteur des « *tractoria* » (1).

A l'époque mérovingienne (2) les envoyés royaux, les

(1) MARCULF : *Formul*, liv. I, art. 2.

(2) BRUNNER : *Deutsche Rechtsgeschichte*, t. II, p. 230.

ambassadeurs étrangers, tous ceux qui voyageaient au service du Roi avaient droit à l'« hospitium » et à l'« evectio ». Celui qui les refusait encourait le bannissement du royaume. Les services que les voyageurs pouvaient exiger empruntaient leur désignation à la terminologie des postes romaines, ainsi le droit d'être hébergé (*mansiones*, *mansionaticum*) le droit au service d'hôtellerie (*humanitas-pastus*, *paratas facere*) la disposition des chevaux (*veredi* et *paraveredi*) et des voitures (*angariæ* et *parangariæ*). Celui qui pouvait prétendre à ces services recevait une lettre royale qui se nomme *tractoria* comme à l'époque romaine. Véritable « *tractoria* » elle énumère en détail les prestations à fournir. Si le voyageur n'était pas muni de « *tractoria* » le comte pouvait exiger dans l'intérieur de son comté de ceux qui voyageaient pour raison de service le droit de *mansionaticum*, de *paravereda* et de voitures.

En France, l'établissement des postes remonte au 19 juin 1464, où elles furent organisées par des lettres patentes du roi Louis XI. La France était alors divisée en provinces; et il n'était pas possible de circuler librement d'une province dans l'autre. Il n'est pas exagéré de soutenir que la circulation de province à province était plus difficile qu'est aujourd'hui la circulation d'Etat à Etat, ou de continent à continent. Les courriers devaient prendre un passeport dans tous les bureaux du Grand Maître des coureurs des villes-frontières. Il ne leur était accordé qu'après une fouille préalable, lorsque le commis au

service du Roi s'était minutieusement assuré du contenu des lettres sur lesquelles il apposait le cachet du Grand Maître des coureurs de France et de l'absence de toutes pièces ou objets prohibés. Le passeport restait entre les mains du dernier maître coureur où le courrier s'était arrêté; et, de là, il était expédié au Bureau général du Grand Maître des coureurs de France, et catalogué sur un registre, appelé registre des passeports (1).

Il y a lieu de rapprocher le passeport du conduit des foires, *conductus nundinarum*, délivré durant le Moyen Age aux marchands qui se rendaient aux foires. Il leur était délivré gratuitement; il traçait l'itinéraire de la route et permettait à ces voyageurs, grâce à l'escorte des compagnies, jouissant en fief du droit d'escorte, d'avoir leur sûreté garantie contre les exactions des bandits et les exigences des passagers (2).

Sous l'ancien Régime, la rigueur du droit autorisait le Roi, maître de ses sujets, à faire procéder à l'expulsion individuelle ou en masse des étrangers se trouvant à l'intérieur du Royaume. Quand survinrent les guerres de religion, l'insécurité devint générale. Le Roi usa largement de son pouvoir d'expulsion. La pratique des passeports se généralisa. Le passeport, abréviation de passe-partout (3), était délivré sous forme de bulletins par les gouverneurs de provinces et assurait la liberté de se

(1) Lettres patentes du 19 juin 1464.

(2) F. BOURQUELOT: *Les foires de Champagne*, I, p. 325.

(3) PASQUIER: *Recherches*, liv. VIII, ch. LXII.

transporter d'un lieu à un autre, « afin qu'il nous soit loisible de passer partout sans être pris. »

Mais, à côté du point de vue utilitaire et de l'intérêt du voyageur, existait pour l'Etat un autre intérêt très important à maintenir la coutume des passeports: c'était un intérêt fiscal. Si l'édit du 20 mars 1655 organise le timbre comme impôt royal — il n'innove pas complètement — il y avait déjà un droit de timbre sur les passeports.

L'Estoile nous l'indique dans ses *Mémoires* : « Le vendredi 3 juillet 1592, dit-il, furent faites défenses à Paris, de ne plus aller et venir à Saint-Denis, just pour traffiquer ou autrement, sous peine de prison. Injonction à tous ceux du parti contraire de vider la ville dans vingt-quatre heures, sous peine d'être déclarés prisonniers de bonne guerre. Tous passeports à cest effet révoqués, *qui estait un moien pous tirer argent par le renouvellement desdits passeports* comme aussi dès le lendemain, on en avait plus qu'on n'en voulait, en paiant (1). »

L'usage du passeport se maintint au xvii^e siècle. Une déclaration du Roi, en date du 13 décembre 1623, ordonne que « tous courriers et voyageurs étrangers entrant dans le royaume soient munis de passeports s'ils se détournent des grands chemins des Postes ». Les formules employées sont de plusieurs sortes, ainsi qu'on le constate en lisant les registres du Secrétariat de la Maison du Roi. En

(1) L'ESTOILE : *Mémoires*, t. V, éd. Brunet, p. 172. cité par WAHL, *Traité de Droit fiscal*.

général, le Roi s'adresse à ses gouverneurs sous forme de mandement :

« A tous les lieutenans généraux en nos armées et provinces, capitaines et gouverneurs de nos villes et plaines, baillis, sénéchaux, prévost, juges et leurs lieutenans, maires et échevins de nos villes, gardes des postes d'icelles et de nos ponts, ports, péages et passages et à tous autres nos justiciers, officiers et sujets qu'il appartiendra, salut.

» Nous voulons et nous mandons que vous ayez à laisser aller sûrement et librement passer par tous les lieux et endroits de leur pouvoir et juridiction notre très cher et bien aimé... « sans lui donner ni souffrir qu'il lui soit donné aucun arrêt ou empêchement, mais au contraire tout recours et assistance dont il aura besoin ».

La souveraineté ne s'étend pas hors du territoire ; c'est pourquoi la formule finale qui s'adresse aux autres puissances n'est plus un ordre, mais une simple prière.

« Prions et requerrons tous rois, princes, Etats, républiques, communautés et autres de donner sûr et libre passage par tous les lieux, terres et seigneuries de leur observance, offrant de notre part le semblable. »

L'ordonnance royale du 30 août 1669 précise les dispositions de l'ordonnance de 1623 ; elle impose la nécessité du passeport à la sortie du royaume. Non seulement il faut un passeport pour entrer dans le royaume, pour circuler de province à province, mais encore pour quitter le royaume. Le Roi voulait retenir les industries en

France, et se refusait souvent à laisser partir les artistes à l'étranger. C'était une conception économique très stricte. Les métiers et les fortunes devaient être rigoureusement conservés en France. Aussi la permission de s'en aller de France s'accordait souvent contre paiement d'une grosse somme d'argent. La correspondance de M. de la Berchère, intendant à Rouen, avec le contrôleur général, contient à cet égard un passage significatif :

(12 août 1692.)

« Philippe Mendez, juif portugais, qui a fait une fortune de 4 ou 500.000 francs depuis son établissement à Rouen, demande un passeport pour aller en Flandre avec sa femme et ses enfants, mais comme il ne manquait pas d'apporter son argent à l'étranger, la permission ne saurait lui être accordée tout au plus que s'il donne une somme au profit du roi. »

Pourtant il subsistait beaucoup d'abus dans la distribution des passeports. Afin d'y mettre un terme, par un édit du 6 février 1711, le roi commit la délivrance générale des passeports à une seule personne « qui put lui en répondre plus précisément que plusieurs distributeurs tels qu'ils sont à présent établis ». Ce fut le sieur Antoine del Castillo qui obtint cette fonction. Le Roi enjoignait dans cette même ordonnance à ses gouverneurs de tenir la main à ce qu'on interdise d'une façon formelle l'entrée ou la sortie du royaume aux personnes dépourvues de passeport. La sanction à l'égard des gens téméraires qui se dérobaient à l'obligation des passeports était

la confiscation de leurs effets et la rançon de leur personne.

La définition du passeport se trouve dans le *Répertoire universel et raisonné de Jurisprudence criminelle et canonique* de Guyot. — « Se dit des lettres que le souverain ou ses officiers accordent à quelqu'un pour qu'il puisse librement et sans être inquiété aller et venir d'un lieu dans un autre ».

En résumé, sous l'ancien Régime, on fit un usage très étendu du passeport : les personnes les plus diverses, appartenant à tous les rangs de la société, étaient tenues de s'en munir : ambassadeurs, officiers, hauts personnages, négociants, tous ceux qui, par leurs fonctions ou les nécessités de la vie étaient obligés de voyager, soit à l'intérieur du royaume, soit au delà des frontières, à l'étranger, pour un motif quelconque. Nous consacrons une mention spéciale au passeport des mendiants et à celui des artisans.

LE PASSEPORT DES MENDIANTS (1)

La misère était profonde, sous l'ancien Régime et l'agglomération des mendiants, des vagabonds, des gens sans aveu dans les grands centres n'était pas sans constituer de sérieux dangers.

(1) Cf. sur ce sujet PAULTRE : Thèse, Paris 1906. (*De la Répression de la mendicité et du vagabondage sous l'ancien Régime.*)

Le passeport fut employé comme moyen de les rapatrier sur leur lieu de naissance. La déclaration du 18 juillet 1724 leur impartissait un délai de quinzaine pour demander cette pièce à l'hôpital le plus proche de leur résidence quand ils en étaient munis, ils étaient à l'abri de toute arrestation pour vagabondage. Voici la teneur de ce document :

Nous..., administrateurs de l'hôpital général, certifions que... (nom et surnom) mendiant, âgé de... ans, natif de..., de profession..., domicilié à..., taille de..., signalement..., s'est présenté au dit hôpital pour avoir un passeport à l'effet de se retirer dans le... (ville ou village de...) province de..., distante de ce lieu de... lieues, ce qu'il sera tenu de faire dans le temps et espace de..., en passant par les villages de..., sans faire aucun désordre ni s'attrouper en plus grand nombre que celui de quatre. Et sera tenu de faire viser le présent par les officiers municipaux des dites villes, moyennant quoy ne lui sera donné aucun empêchement pendant le dit temps.

Fait au Bureau du dit hôpital de... (date et signature de deux administrateurs).

LE PASSEPORT DES ARTISANS

Les artisans ne pouvaient pas sortir du royaume à leur volonté. On craignait de les voir porter à l'étranger les secrets de la fabrication française. Pour arriver à les

maintenir sur le territoire dans la mesure du possible, on les astreignit à se munir de passeports quand ils s'absentaient. Ceux qui contrevenaient à cette disposition risquaient d'être déchus pour toujours de la maîtrise et d'être privés de leurs privilèges. Nous avons retrouvé le texte de l'ordonnance du Roi qui fait défenses à tous Artistes et ouvriers établis dans l'étendue du royaume d'en sortir sans être munis de passeports.

Voici le texte de cette ordonnance :

ORDONNANCE DU ROI

QUI FAIT DÉFENSES A TOUS LES ARTISTES
ET OUVRIERS ÉTABLIS DANS L'ÉTENDUE DU ROYAUME D'EN SORTIR
SANS ÊTRE MUNIS DU PASSEPORT

» Du 19 novembre 1765.

» *De par le Roi*

» Sa Majesté étant informée qu'il se fait de temps à autre, diverses émigrations d'artistes et ouvriers français, séduits par les faux appas d'une fortune plus assurée qu'on leur offre des pays étrangers. Et jugeant convenable au bien de ses sujets d'en arrêter le cours. S. M. a fait et fait très expresses inhibitions et défenses à tous artistes et ouvriers établis dans l'étendue de son royaume d'en sortir pour quelque cause et sous quelque prétexte que ce soit, s'ils ne sont munis de passeports en bonne forme qui limitent le temps que devra durer leur absence et en déduisent les motifs à peine d'être poursuivis extraordinairement et punis suivant la rigueur des ordonnances

qui défendent aux sujets de Sa Majesté de sortir du royaume sans sa permission. Et en les renouvelant en tant que besoin serait; veut et ordonne que tous les artistes et ouvriers français qui contreviendront à la présente ordonnance soient et demeurent déchus pour toujours de la maîtrise à l'égard de ceux qui seront membres de communautés d'arts et métiers et, en outre, d'être irrévocablement privés eux et leurs femmes de tous les privilèges dont jouissent ou ont droit de jouir les régnicoles et autres qui leur sont assimilés.

» Fait à Fontainebleau. »

Si l'on pensait arriver par la mesure du passeport à retenir les individus en France, il faut convenir aussi qu'il servait à éloigner ceux que pour une raison ou pour une autre on avait intérêt à laisser partir.

Ainsi nous lisons dans la correspondance des contrôleurs généraux (25 mars 1710) que Pierre Le Marcy, qui a demandé un passeport pour aller en Angleterre chercher un secret de teinture, est un ancien chef de parti de religionnaire.

L'Intendant de Rouen n'estime pas qu'on doive lui accorder la permission *si ce n'est pour se défaire d'un sujet aussi mauvais et d'un exemple aussi dangereux.*

* * *

Quand Law dut quitter la France à la suite des ruines qu'il avait entraînées, il obtint un passeport du Régent. Le duc d'Orléans accusa celui-ci de l'avoir couvert, en le

laissant sortir de France; et comme le Régent ripostait que c'était lui, le Duc, qui avait délivré les passeports, il ne s'en défendit pas, mais répondit que cela avait été par ordre du Régent et que pour son compte il n'avait jamais été d'avis de laisser partir Law (1).

Qu'il nous soit permis de mentionner une lettre du Ministre de la maison du Roi à M. de Montmorin, le priant de refuser un passeport au sieur Delaitre, tailleur de l'Opéra et des spectacles de la Cour qui va partir pour Londres où il s'est laissé engager par le directeur du théâtre de cette ville, son absence devant être fort préjudiciable à l'Académie royale de Musique!

La lettre est du 27 mars 1789 c'est l'époque où l'on savourait « la douceur de vivre (2) ».

Facilité donnée aux grands pour éluder les prescriptions de la loi, rigueur pour les petits, tout ce que le passeport contenait d'arbitraire sous l'ancien Régime n'est-il pas comme résumé dans ces deux anecdotes?

(1) Arch. nat, ms. 821.

(2) A. N. O., 500, fol. 208.

CHAPITRE II

PASSEPORTS PENDANT LA RÉVOLUTION

Le mot de liberté qui fut inscrit à la base de l'édifice révolutionnaire n'aurait pu être prononcé si les mesures, restrictives de liberté, avaient survécu. Le passeport devait être condamné au nom de la liberté individuelle.

Peuchet s'exprimait ainsi dans le *Moniteur* du 29 juillet 1790 (1) : « Il est un désordre de police d'autant plus odieux qu'il tient à tous les arts de la tyrannie et prive l'homme du premier, du plus juste de ses droits, celui de respirer l'air qui lui plaît, sans demander la permission d'un maître qui peut la lui refuser : c'est celui des passeports.

» Tout homme a le droit de voyager librement. Mais la liberté de voyager ne donne-t-elle pas aux coupables la facilité de se soustraire à la justice qui les poursuit ? »

Peuchet s'indigne : « Vous pourriez dire aussi, et à la tyrannie qui les persécute ? Ne mettez-vous point au rang des peines celle de se bannir soi-même ?

(1) L'article mérite d'être rapporté dans son ensemble.

« Quel droit avez-vous, je vous prie, de me forcer à prendre l'attache d'un commis pour pouvoir rejoindre ma famille, mes enfants, ma femme? Et si un délai de deux ou trois jours m'a fait arriver trop tard pour aller à leur secours, qui m'en dédommagera? Si, pour de si chers intérêts, je passe par-dessus les formes, qui me vengera de l'arrestation qu'un maire ou tout autre municipal fera de moi au premier village de ce pays où je croyais être libre, d'une solide et véritable liberté? La maxime : empêcher le coupable de se soustraire à la loi, aboutit à l'inquisition et à un despotisme de détail qu'on établira. »

L'auteur concluait éloquentement : « Les passeports sont contraires à tous les principes de justice et de raison; il n'y a que l'oubli des droits et l'inconséquence politique qui puissent les consacrer. »

Quelques jours après, le 10 août 1790 il revenait à la charge. « Je lis, constatait-il avec amertume, dans quelques journaux, des duretés contre moi, à propos de l'article des passeports inséré dans le *Moniteur*.

» Permettre à un homme de voyager c'est lui permettre ce qu'on n'a pas le droit de lui défendre : c'est une injustice sociale. Il n'y a que l'accent de la force qui puisse faire taire la voix de la conscience à cet égard.

» Je ne vois point pourquoi l'on n'étendrait point la police des passeports aux courses que l'on fait dans Paris et aux environs, si elle est bonne à quelque chose. Aussi l'a-t-on proposée et je ne doute pas que cette institution n'eût

été au moins, temporairement votée, si l'engouement public s'en fût mêlé... Bientôt on en arrivera à dire qu'on ne peut voyager sans être nécessairement prévenu de quelque délit...

» Les Anglais que nous méprisons aujourd'hui comme nous les admirions il y a trois ans, les Anglais dans les Révolutions qui firent perdre la vie à Charles I^{er} et le trône à Jacques II, n'ont jamais connu les passeports. C'est un fruit de l'Inquisition religieuse (1) et de l'inquiétude des principes, ils ne sont peut-être tolérables que de nation à nation, et seulement en temps de guerre. »

Dès les premières sessions de la Constituante, la question des passeports fut agitée; et le président de l'Assemblée nationale en signa un certain nombre. C'était évidemment là un empiétement du pouvoir législatif sur les attributions du pouvoir exécutif.

On peut dire que l'histoire des passeports sous la Révolution est intimement liée à l'histoire générale. Jamais, à aucune époque, le passeport n'a donné lieu à tant de discussion dans aucun pays. Les idées de Peuchet n'ont pas prévalu. La tourmente révolutionnaire a vite étouffé la sécurité tranquille des idées de liberté; et c'est vraiment avec cette période de notre histoire que commence l'histoire législative du passeport. Les décrets se succèdent avec précipitation.

Au début, les actes de pillage et de brigandage émeu-

(1) Cf. ce que dit PASQUIER, opinion rapportée plus haut.

vent l'Assemblée. La police s'ingénie vainement à dépister les gens sans aveu. A côté de cette catégorie de gens peu intéressants, figurent tous ceux qui, effrayés par la tournure des événements, s'enfuient à l'étranger. L'émigration devient menaçante.

Néanmoins, les mesures rigoureuses se font attendre. Le législateur n'intervient pas. Les discussions se multiplient. On procède aux arrestations, sans motif bien déterminé. Les voyageurs sont empêchés de continuer leur route aux barrières. C'est le régime de l'arbitraire, qui donna lieu à d'énergiques protestations au sein même de l'Assemblée nationale.

Au sujet de l'arrestation à Saint-Germain-en-Laye, de deux maréchaux du camp, Louis et Joseph d'Hautefeuille, parce qu'ils n'avaient pas de passeport, leur oncle, M. d'Estournel, monte à la tribune le 1^{er} mars 1791 pour dénoncer l'acte illégal de la municipalité de Saint-Germain. L'abbé Maury demande que l'Assemblée déclare s'il faut, ou s'il ne faut pas de passeport pour voyager dans le royaume. Ne pas le déclarer et souffrir que la loi soit violée, ce serait, dit-il, tendre un piège aux citoyens français qui, jusqu'à présent, croyaient avoir la liberté de voyager dans le royaume. Aucune loi n'exigeant le passeport, les municipalités, en procédant à des arrestations, rétablissent le gouvernement arbitraire qu'avait détruit l'Assemblée.

C'est à la nouvelle de la fuite du roi que l'Assemblée interdit provisoirement la sortie du royaume.

Louis XVI s'enfuit pour l'étranger, muni d'un faux passeport. La pièce était signée par M. de Montmorin, ministre des Affaires étrangères. En voici la teneur :

« *De par le Roi*

» A tous les officiers civils et militaires chargés de surveiller et de maintenir l'ordre public dans les différents départements du Royaume et à tous autres qu'il appartiendra, salut. Nous vous mandons et ordonnons que vous ayez à librement passer la baronne de Korff, allant à Francfort avec deux enfants, une femme et un valet de chambre et trois domestiques sans lui donner ni souffrir qu'il lui soit donné aucun empêchement, Le présent passeport valable pour un mois seulement.

» Donné à Paris, le 5 juin 1791.

» Signé : LOUIS.

» *Par le Roi* : MONTMORIN. »

M. de Montmorin, mandé à la barre de l'Assemblée nationale, expose que les passeports se délivraient soit à la municipalité, soit au Département des affaires étrangères, et que le passeport de M^{me} de Korff avait sans doute été délivré dans ce département. Quatre Commissaires, MM. Røederer, Gourdon, Camus et Muguet, furent désignés pour vérifier sur le registre des affaires étrangères si le passeport délivré sous le nom de la baronne de Korff y était enregistré. Ils le vérifièrent. M. Røederer rendit compte de sa mission : ce passeport avait été délivré à la demande de l'ambassadeur de Russie à la Cour de France, M. Simolin. Dans une lettre qui fut trouvée dans le carton,

contenant la lettre qui demandait le passeport, se trouvait une lettre de M^{me} de Korff à une tierce personne. Elle écrivait avoir malencontreusement égaré le premier passeport qu'elle avait obtenu. Cette lettre était renfermée dans le second billet adressé par M. Simolin à M. de Montmorin. C'est grâce à ce second billet que le Ministre des Affaires étrangères fit délivrer un second passeport. Ainsi, M^{me} de Korff obtint un passeport pour elle et un autre pour le Roi. Il en résultait que M. Simolin avait été trompé et que la responsabilité de M. de Montmorin ne pouvait être engagée dans cette affaire.

Il résulte du titre I^{er} de la Constitution du 3 septembre 1791 que l'usage des passeports est aboli. La Constitution garantissait « comme droit naturel et civil la liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir sans pouvoir être arrêté ni détenu que selon les formes déterminées par la Constitution ».

On a tout lieu de croire que malgré cette autorisation la sortie du royaume présentait quelques difficultés. Voici une lettre en date du 14 septembre 1791, écrite par un gentilhomme, qui avait réussi à passer la frontière, à l'un de ses amis resté en France. Nous la citons, en raison des détails curieux qu'elle contient sur la marche à suivre pour échapper à la surveillance de l'autorité. Nous respectons l'orthographe :

» ... On dit qu'à C... il y a un grand nombre de gentilshommes qui s'y rassemblent... Ceux qui voudraient venir dans ce pays ici, il faut tacher de se munir de passeports

en partant de chez soi, car à Paris, l'on en veut plus donner. Quand il ne serait que d'une municipalité de campagne, il serait bon; on peut le faire faire comme l'on veut, pour aller et revenir pour ses affaires, on peut même y désigner plusieurs villes frontières telles que Lille, Douay, Valenciennes, Maubeuge, Avesnes. Le Quesnoy-Lille est préférable à toute. Saint-Aman a été très commode aussi dans le commencement, mais il en a tant passé qu'elle est devenue une des plus difficile. On peut voyager par les voitures publiques, ce sont encore les plus sûres, ou bien à cheval. Arrivé à Lille vous faites atteler votre cheval à un fiacre qui vous le passe sans difficulté. Les fiacres et les contrebandiers ne font plus que ce métier, ils se charge de vous passer vous et vos effets; ceux qui voudraient passer il est grand tems, car quand le manifeste aura paru, ce sera peut-être plus difficile... Si le roi sanctionne la charte, on permettra peut-être de voyager et sortir du royaume sans difficulté et sans passeport, pourtant, il faudrait saisir le moment, le passage des frontières n'est pas aussi difficile que l'on se l'imagine (1).

L'abolition du passeport ne dura pas longtemps. Bientôt l'Assemblée fut saisie de nombreuses plaintes. Les campagnes avaient perdu toute sécurité. Le 7 décembre 1791, M. Bailly, maire de Paris, écrivit une lettre au commissaire de police de la section du Palais-Royal,

(1) Arch. nat., D. xxiii, 2.

pour lui dire que Paris était infesté de mendiants, et qu'il y avait lieu de renvoyer dans leur pays les mendiants étrangers, munis de passeports.

Le 24 janvier 1792, le procureur général syndic du département du Morbihan, adressa une requête à l'Assemblée en vue de rétablir les passeports. La discussion, engagée le 27 janvier, se continua jusqu'au 30. Codet, rapporteur, commença par dire que les mêmes demandes de rétablissement émanaient d'un grand nombre de municipalités, de départements et de districts sous forme d'adresses et de pétitions. Les décrets du 28 juin 1791 (qui autorisait la libre sortie du royaume aux négociants munis de passeport), et du 30 juillet 1791 (sur les émigrés) indiquaient nettement à son avis la marche qu'il convenait de suivre. Puis l'orateur s'efforça de réfuter les objections qu'on pourrait lui faire.

« A la liberté de qui peut porter atteinte ce projet? La majorité des gens ne voyage pas. Quant à la minorité, le plus grand nombre est composé de citoyens honnêtes. Ceux-ci n'éprouveront aucune gêne à se plier à une formalité qui, si elle est ennuyeuse, leur assure un avantage considérable : la sécurité des chemins. Ne restent donc que les suspects et les mal intentionnés. C'est précisément contre eux qu'est dirigée la mesure. La loi n'est pas inquisitoriale et ne prétend pas faire de la France un grand couvent. »

Lemontey, qui lui répondit le 30 janvier, parla dans un sens opposé. Suivant lui, l'usage des passeports violait

les principes du nouveau gouvernement. Il était dangereux de courber les règles de la Constitution au gré des circonstances. Enfin, le rétablissement du passeport, en jetant la crainte, en répandant le trouble, ne fera que favoriser le développement de l'émigration, au lieu de l'enrayer, comme on pourrait le croire. L'homme est né pour la liberté. Dès qu'il en aperçoit les limites, il s'inquiète et se tourmente. Ce n'est pas dans sa nature d'être parqué comme l'animal imprévoyant.

Lecoz prononça un discours en faveur du projet du Comité. Il prouva que les passeports ne contrariaient en aucune manière la liberté individuelle dont l'extension devait être toujours subordonnée à la liberté générale; ils ne sortaient donc pas de l'esprit de la Constitution. Leur pratique, en assujettissant tous les citoyens aux mêmes formalités, était donc conforme aux idées d'égalité. Enfin, elle était motivée par des considérations de sécurité publique. Les habitants des campagnes sollicitaient vivement le rétablissement des passeports, parce qu'à la faveur de la dispense de se munir de passeports, des gens sans aveu, inconnus, émissaires de l'Etranger, parcouraient les villages, semant la rébellion, la révolte contre les lois; conseillant le refus de payer l'impôt; et des brigands ravageaient les habitations et les récoltes.

« Par cette loi, concluait l'orateur, toutes les municipalités du royaume, deviennent comme autant d'échos patriotiques qui sans cesse se correspondent pour la tranquillité de l'Empire et pour le bonheur des citoyens.

Par ces précautions des passeports, ces Argus de la Patrie, ces sentinelles de nos grandes routes, les gendarmes nationaux, peuvent au nom de la loi dire au voyageur inconnu : Qui êtes-vous? Nous veillons ici pour la sûreté de tous les vrais citoyens. Prouvez-nous que vous êtes de ce nombre. Prouvez du moins que vous n'êtes pas l'ennemi de la chose publique; produisez-nous ce certificat de civisme et de probité qui nous autorise, non à gêner, mais à favoriser votre existence dans cette contrée. »

Ce discours exerça une grande influence sur l'esprit des parlementaires. Le rétablissement du passeport fut voté par la loi du 1^{er} février-28 mars 1792, dont voici les principales dispositions :

ART. 1^{er}. — Toute personne qui voudra voyager dans le royaume sera tenue jusqu'à ce qu'il en ait été autrement ordonné de se munir d'un passeport.

ART. 2. — Les passeports seront donnés exclusivement par les officiers municipaux et contiendront le nom des personnes auxquelles ils seront délivrés, leur âge, leur profession, leur signalement, le lieu de leur domicile et leur qualité de Français ou d'étrangers.

ART. 3. — Les passeports seront donnés individuellement, et seront signés par le maire ou autre officier municipal, par le secrétaire-greffier et par celui qui l'aura obtenu : dans le cas où ce dernier déclarera ne savoir signer, il en sera fait mention et sur le passeport et sur le registre de la municipalité.

ART. 4. — Les passeports seront expédiés sur papier timbré, conformément au décret des 12 décembre 1790-18 février 1791. Les voyageurs qui les obtiendront seront seulement assujettis aux frais du timbre.

ART. 5. — Les Français ou étrangers qui voudront sortir du royaume, le déclareront à la municipalité du lieu de leur résidence, et il sera fait mention de leur déclaration dans le passeport.

ART. 6. — Les personnes qui entreront dans le royaume prendront, à la première municipalité frontière, un passeport.

.....

ART. 8. — Les gendarmes nationaux, les gardes nationales et les troupes de ligne de service exigeront des voyageurs la représentation de leur passeport.

ART. 9. — Le voyageur qui n'en présentera pas sera conduit devant les officiers municipaux, pour y être interrogé et être mis en état d'arrestation, à moins qu'il n'ait pour répondant un citoyen domicilié.

ART. 10. — Les officiers municipaux, suivant les réponses du voyageur arrêté ou les renseignements qu'ils en recevront, seront autorisés à le retenir en état d'arrestation ou à lui laisser continuer sa route : dans ce dernier cas, ils lui délivreront un passeport.

ART. 11. — Le temps de l'arrestation ne pourra excéder un mois, à moins qu'il ne soit survenu quelques charges contre le voyageur arrêté.

ART. 12. — S'il n'y a point de maison d'arrêt dans

l'endroit où le voyageur aura été arrêté, il sera conduit dans la maison d'arrêt la plus voisine du lieu de l'arrestation.

ART. 13. — Il sera néanmoins accordé au voyageur, pour maison d'arrêt, l'étendue de la municipalité dans laquelle il aura été arrêté ou transféré, au moyen d'une caution pécuniaire qu'il fournira lui-même ou qui sera donnée pour lui, à la charge de se représenter pendant le temps déterminé.

ART. 14. — Si le temps de l'arrestation expiré, il n'est parvenu aucun renseignement satisfaisant sur le compte du voyageur arrêté, les officiers municipaux l'interpelleront de déclarer le lieu où il voudra se rendre, et, d'après sa déclaration, il lui sera délivré un passeport contenant les motifs de son arrestation, et l'indication de la route qu'il voudra suivre, dont il ne pourra s'écarter.

ART. 15. — Si le voyageur s'écarte de la route qui lui aura été tracée, il sera arrêté et conduit devant les officiers municipaux du lieu de l'arrestation.

ART. 16. — Les officiers municipaux, après l'avoir interrogé, pourront, suivant les circonstances, ou le renvoyer avec un nouveau passeport et une nouvelle indication de route, ou le faire mettre de nouveau dans une maison d'arrêt pour le temps et suivant les formes exprimés dans les articles précédents.

ART. 17. — Tout Français qui prendra un nom supposé dans un passeport sera envoyé à la police correctionnelle, qui le condamnera à un emprisonnement

qui ne pourra être moindre de trois mois ni excéder une année.

ART. 18. — Il sera dressé pour tout le royaume une formule de passeport, qui sera annexée au présent décret.

ART. 19. — L'Assemblée nationale, obligée de multiplier temporairement les mesures de sûreté publique, déclare qu'elle s'empressera d'abroger le présent décret aussitôt que les circonstances qui l'ont provoqué auront cessé et que la sûreté publique sera suffisamment assurée.

.....

Cependant, les événements poussèrent bientôt à plus de rigueur le pouvoir exécutif.

La Révolution suivait sa marche : Un décret du 28 juillet 1792 interdit en principe le passeport pour l'étranger. Exception était faite en faveur des personnes ayant une mission du gouvernement, et pour leur suite.

Le 29 juillet 1792 intervint une loi très rigoureuse. L'Assemblée législative proclame la Patrie en danger, décrète que tous les citoyens sont en état de réquisition continuelle, et qu'il est nécessaire d'empêcher qu'aucun d'eux ne puisse se soustraire au devoir sacré de marcher au secours de la patrie, lorsqu'il en sera requis dans les formes légales. Dans ces circonstances, la loi du 29 juillet 1792 déclare que, jusqu'à ordre contraire, il ne pourra plus sous aucun prétexte être délivré de passeport pour sortir du royaume.

La loi du 15 août 1792 autorise le Conseil général des représentants de la commune de Paris à délivrer des

passports, soit aux militaires, afin de rejoindre leurs postes, soit aux fournisseurs d'armes et de vivres pour l'armée, qui seront porteurs d'ordres donnés par le Ministre de la Guerre ou par le Ministre de la Marine. Toutes les difficultés éventuelles devaient être tranchées par une commission nommée parmi les représentants de la commune de Paris.

LE PASSEPORT DES AMBASSADEURS

Quelle fut, à cette époque, la situation faite aux membres du corps diplomatique? Elle était très difficile. Le 23 août de la même année, le rapporteur du Comité diplomatique présenta un projet de décret sur les passports demandés par les ambassadeurs et les étrangers. Il demanda de leur accorder à tous indistinctement, la libre sortie du royaume; mais cette proposition suscita les murmures de la gauche. Thuriot demanda que le décret ne fût applicable qu'aux ambassadeurs et aux ministres reconnus. « La nation française, dit-il, exerce et doit exercer la grande police sur son territoire. Dans ces moments de danger elle a le droit de refuser des passports pour garantir sa sûreté, et, d'ailleurs, cet état ne peut pas durer assez longtemps pour devenir à l'égard des étrangers un état d'oppression. On n'est point étranger dans un pays où l'on est criminel. On y est sujet de la loi comme tous les régnicoles. Enfin, serait-il un moyen plus sûr de former et d'exécuter un plan de conjuration contre la France que de permettre la sortie de tous ceux qui se

diraient étrangers? Non : les traîtres, après avoir employé le poignard et le poison à l'intérieur, iraient machiner en dehors contre la liberté (1). »

L'Assemblée adopta cette théorie et décida que les passeports des ambassadeurs continueraient à être expédiés par le Ministre, mais visés par la municipalité de Paris. Les mêmes formalités devaient s'appliquer à leur famille et à leur suite, après que les sections sur le territoire desquels habitent les ambassadeurs auraient scrupuleusement constaté l'identité des personnes visées par ces passeports. La suite ne pouvait comprendre qu'un secrétaire, deux domestiques, leurs femmes et enfants.

Une loi du 27 août permet aux ministres de signer d'urgence des passeports pour envoyer des agents, soit à l'intérieur de la France, soit à l'extérieur. Elle stipule que le corps législatif a le droit de délivrer des passeports à ceux de ses membres qu'il a autorisés à s'absenter de son sein. Le passeport leur tiendra lieu de congé.

On était ému à Paris par la difficulté de se procurer des approvisionnements. La crainte de la disette amena l'Assemblée nationale à modifier la loi du 28 mars par un décret en date du 8 septembre, aux termes duquel la circulation des personnes et des choses fut rétablie dans le Royaume. On pense que le moindre obstacle à l'entière liberté de circuler était de nature à nuire aux approvisionnements. La loi du 28 mars 1792 ne devait plus recevoir

(1) *Journal des Débats et des décrets*, année 1792, n° 331, pp. 20 et 21.

d'application qu'à partir de 10 lieues des frontières ou des lieux occupés par les armées étrangères.

Un décret du 7 décembre 1792 vint tempérer, si l'on peut dire, les rigueurs de la loi du 29 juillet 1792.

Voici dans quelles circonstances il fut rendu :

« Jacques-François Eupin, âgé de soixante ans, habitant de Valenciennes, a perdu un emploi dont les salaires fournissaient à sa subsistance : dénué de secours, il a désiré de se retirer à Cadix auprès de deux de ses enfants qui y sont établis. Pour effectuer ce projet, il a demandé un passeport à la municipalité de Valenciennes.

» Les officiers municipaux n'ont pas cru pouvoir prononcer sur cette demande et l'ont renvoyé au Ministre des Affaires étrangères ; de son côté, le Ministre a renvoyé Eupin à la municipalité. Dans cette incertitude Eupin fils s'est adressé à la Convention nationale et il a demandé qu'elle veuille bien ou ordonner qu'il sera délivré à son père un passeport ou tracer la route qu'il faut prendre pour en obtenir. »

Au nom du comité de législation Cambacérès prit la parole et constata que la loi s'opposait à ce que cette pétition fût accueillie. « Rappelez-vous, citoyens, disait-il, que lorsque la gravité des circonstances eut déterminé l'Assemblée législative à déclarer que la patrie était en danger, elle annonça que dès lors, tous les citoyens étant en état de réquisition continuelle, il était nécessaire d'empêcher qu'aucun d'eux ne pût se soustraire au devoir sacré de marcher au secours de la patrie, lorsqu'il

en serait requis dans les formes légales. Cette considération détermina la loi du 29 juillet : elle porte à l'article 1^{er} que *jusqu'à ce que l'Assemblée nationale ait déclaré que la patrie n'est plus en danger, il ne pourra plus être délivré de passeports pour sortir du royaume à aucun citoyen français*. L'article suivant n'excepte de cette disposition que ceux qui auraient une mission du gouvernement et leur suite, les gens de mer, les négociants et leurs facteurs, les cultivateurs pour l'exploitation de leurs héritages et la vente de leurs denrées.

» La Convention nationale n'a point encore prononcé que la Patrie n'était plus en danger; la loi du 29 juillet doit donc être encore exécutée.

» Le citoyen Eupin n'est point au nombre de ceux en faveur de qui elle a déterminé des exceptions, il ne peut donc pas lui être délivré de passeports et il ne peut pas se plaindre des refus qu'il a éprouvés de la part des diverses autorités auxquelles il a eu recours...

» Mais, n'est-il pas dans l'ordre de vos devoirs d'arrêter des dispositions qui, sans rétracter la mesure de sûreté générale décrétée par l'Assemblée législative, puissent laisser aux bons citoyens la faculté de passer chez l'étranger lorsqu'ils y seront appelés pour leurs intérêts ou pour leurs affaires?

» Le Comité de législation s'est décidé pour l'affirmative, mais en même temps qu'il estime qu'il convient d'ajouter à la loi du 29 juillet, il pense qu'il doit être pris des précautions propres à prévenir l'abus que l'on pourrait faire

des dispositions qu'il va vous proposer. Ces précautions consistent à autoriser les directoires de départements à délivrer des passeports lorsqu'ils auraient vérifié les motifs allégués par ceux qui en feraient la demande et après en avoir reconnu la légitimité. Mais en confiant ce pouvoir aux directoires de département, le Comité pense qu'ils ne doivent en faire usage qu'après avoir pris l'avis des directoires de districts et de Conseils généraux des communes et dans le cas seulement où ces deux autorités constituées approuveraient la demande des passeports. »

Après avoir ainsi accumulé les précautions, il fallait sans doute un morceau de bravoure pour entraîner ceux qui auraient pu être offusqués de tant de formalités. Le voici :

Celui qui jouit de l'estime de ses concitoyens, celui que l'opinion publique a placé parmi les amis de la patrie, n'aura point à redouter la réunion des suffrages que nous demandons, et cette réunion aura l'avantage de prévenir l'effet des surprises et des intelligences particulières; d'ailleurs, on ne peut opposer ni la supériorité accordée au département dans l'ordre des pouvoirs, ni la convenance de laisser à cette administration la faculté de décider, en cas de discorde, entre le district et la municipalité. Ce n'est point un jugement qu'il s'agit de rendre, mais une triple attestation qu'il faut obtenir, afin de déjouer les coupables manœuvres des malintentionnés, et de retenir à leurs postes les citoyens qui voudraient se permettre trop facilement de sortir du territoire

français dans un temps où la patrie peut avoir besoin de leur présence (1). »

C'est dans ces conditions que fut rendu le décret aux termes duquel les personnes qui se trouvaient dans la nécessité de sortir du territoire de la République à cause de leurs intérêts ou de leurs affaires s'adresseraient aux Directoires de département dans le territoire desquels elles seraient domiciliées. Ceux-ci pourraient, s'ils jugeaient les causes légitimes et suffisamment vérifiées, leur accorder des passeports dans les formes décrétées par les lois, après avis préalable des directoires de district et des Conseils généraux des communes, et dans l'hypothèse seulement où les Conseils généraux des communes et les directoires de district approuveraient la demande des passeports et en trouveraient les motifs légitimes.

Cependant l'orage grondait de plus en plus. La suspicion et la terreur allaient régner en maîtresses. La Convention nationale va s'efforcer de traquer les suspects, et, comme il arrive aux périodes aiguës des révolutions, elle les voit partout. Un décret du 26 février 1793 maintient la survivance des lois des 28 mars, 28 juillet et 7 décembre 1792, à l'exclusion de toutes dispositions contraires.

Quels étaient, dans la pratique, les résultats de toutes ces mesures? Ils étaient loin d'être satisfaisants, si

(1) *Moniteur*. (Réimpression, année 1792, t. XIV, pp. 681-682).

nous en jugeons d'après les plaintes des Représentants en mission. Voici ce qu'écrit l'un d'eux :

« Nevers, 22 avril 1793,
an II de la République française.

» Le Comité de sûreté générale devrait proposer une loi simple et claire sur les passeports. On a renouvelé, à la vérité, les lois anciennes presque ignorées ou oubliées; mais elles laissent encore beaucoup à désirer pour la sûreté publique; il n'y a rien par exemple de statué sur les vieux passeports qui ont des visas de nouvelle date. De là une foule de réclamations, d'interprétations et beaucoup de temps perdu pour les municipalités qui sont dans cet instant très occupées. Quelques articles bien rédigés remédieraient à tous ces abus et rendraient tout le temps des fonctionnaires vraiment utile à l'administration. Nous vous observons spécialement que les courriers des malles voyagent sans passeports. Vous en pressentez tous les inconvénients. (1). »

Les mesures que la Convention (20 septembre 1792-26 octobre 1795) devait prendre contre les émigrés furent votées au jour le jour sous l'empire des circonstances, bien qu'elles recélassent pourtant dans leur ensemble une certaine ordonnance harmonique. « Elles sont incohérentes dans les motifs qui les provoquent; elles s'enchaînent dans les conséquences qu'elles portent. Les contrastes apparents s'expliquent par la double

(1) *Recueil des Actes du Comité de Salut public*, t. III, p. 396.

origine de ces lois. La Convention décide les mesures et fait en les décidant acte de guerre politique et sociale; les légistes des Comités disposent les articles des décrets et font métier de procureurs fiscaux et procéduriers. Ils y sont experts. Ils y sont exercés dans leurs provinces en débrouillant l'inextricable écheveau des procès dérivés de la révocation de l'Edit de Nantes.» (A. Sorel. *L'Europe et la Révolution française*, tome III, pp. 184-185).

Le nombre des décrets est considérable. Celui du 28 mars 1793 suspend d'une façon formelle la délivrance des passeports. Pourtant, un autre du 31 mars reconnaît que cette suspension ne s'étend pas aux agents ni aux membres d'ambassade des Puissances étrangères reconnus par le Pouvoir exécutif. Celui du 10 avril supprime l'usage des laissez-passer établis par la commune de Paris pour sortir des barrières.

La Convention nationale, après avoir entendu le rapport de son Comité de Salut public, décrète, le 10 mai, que le Comité de Salut public est autorisé à viser les passeports qui seront délivrés par le Conseil exécutif provisoire aux différents agents qu'il emploiera, et aux citoyens qu'il jugera nécessaire d'employer tant dans l'intérieur que l'extérieur de la République. Les passeports seront signés par les deux tiers des membres du Comité et ne seront assujettis à aucune formalité.

L'histoire du passeport tend de plus en plus, à ce moment, à devenir fragmentaire, à s'éparpiller en bribes; mais il est facile sous ces menus détails de suivre sans

cesse l'idée génératrice qui a présidé à leur élaboration.

Le 22 juin, il est statué que tout homme, servant dans les armées de la République dirigées contre les rebelles de la Vendée, qui aurait été momentanément arrêté par eux et qui, en ayant reçu un passeport, s'en prévaudrait pour se dispenser de rentrer sous les drapeaux de la République, serait déclaré lâche et déserteur de la cause de la liberté, et comme tel serait privé du droit de citoyen pendant dix ans.

Le 10 septembre, un décret autorise le Comité de sûreté générale à délivrer des passeports aux femmes et enfants des membres de la Convention qui auront besoin de retourner chez eux pour leurs affaires domestiques.

Le rigorisme va jusqu'à faire défense à un ouvrier de passer d'une manufacture de papier dans une autre, sans un passeport signé par les représentants du peuple près lesdites manufactures. (Décret du 23 nivôse an II.)

Une loi du 6 fructidor (août-septembre 1794) lève les difficultés qu'éprouvaient à Paris les citoyens pour obtenir des passeports; mais un décret du 7 vendémiaire an III établit que ces dispositions ne s'appliqueront qu'aux citoyens devant voyager à l'intérieur de la République. Le département de Paris ne continuera à délivrer les passeports pour sortir du territoire français qu'après avoir pris l'avis préalable des comités civils et révolutionnaires de l'arrondissement dans lequel le réclamant aura son domicile et dans le cas seulement où

ces deux comités approuveraient la délivrance des passeports et trouveraient les motifs légitimes.

Ce qui est le plus curieux à constater, c'est qu'au point de vue économique la vie n'était nullement arrêtée aux moments les plus critiques de la Terreur. Le commerce n'était pas frappé d'anéantissement. Ainsi qu'il résulte des passeports demandés et accordés, des commerçants ne cessaient de voyager, même à l'étranger, pour leurs affaires, ce sont des achats d'huiles, de chevaux, de bœufs et de viandes. Le citoyen Buligant, marchand à Saint-Quentin, obtient, le 18 fructidor an II, sans limitation de durée, un passeport, à cause de ses fréquents voyages, pour mettre la plus grande activité dans l'extraction du charbon de terre dans le Brabant.

Le nommé Jean-François Debelle se procure, le 28 thermidor an II, un passeport pour aller en Suisse, à l'effet d'acheter des fournitures d'horlogerie.

Le citoyen Pontes, marchand de la commune de Manosque, département des Basses-Alpes, fait une demande de passeport pour la sécurité de son commerce de toile.

Le citoyen Ory demande la délivrance d'un passeport pour acheter, en Suisse, de la potasse dont il a un pressant besoin pour sa manufacture de cristaux, et il lui en est accordé un le 3 brumaire an III.

Un teinturier de Bolbec réclame un passeport afin de se rendre en Suisse et de s'y procurer les matières premières nécessaires à sa manufacture. Un avis favorable lui est

donné le 14 brumaire an III par la Commission du Commerce « en conséquence de l'invitation solennelle faite au commerce par la Convention nationale ».

Des citoyens de Falaize, département du Calvados, sollicitent la même permission pour leurs fabriques de cuirs, leurs teintureries et une manufacture de coton. Ils exposent longuement, dans leur pétition, l'intérêt que présentent leurs industries, et ils se réclament de leur patriotisme.

Voici ce document :

« Les citoyens François-Pierre-Charles Malfilâtre, marchand tanneur et Jean-François Le Sassier Boisaune, négociants, tous deux demeurant en la commune de Falaize, district dudit lieu, département du Calvados,

» Exposent que trois manufactures intéressantes alimentent principalement la commune et le district de Falaize, la fabrique des cuirs de toute espèce, tant pour souliers, bottes qu'équipages de cavalerie et de charois — il y a même une manufacture de sellerie au compte du gouvernement ;

» Il y a en outre vingt-quatre teintures en activité ; ces deux fabriques consomment une quantité considérable d'alun, d'huile et de dégras, indigot, et faute de ces matières premières ces deux manufactures tombent journellement et vont s'anéantir totalement.

» La troisième principale manufacture est la filature de coton et fabrique de mouchoirs, bas et bonnets de

coton : on peut assurer avec vérité et il est bien connu de la commission de commerce que quarante mille infortunés, principalement les femmes, enfants et vieillards, ne vivent que de la filature de coton et que si cette matière première manquait seulement deux jours, ces infortunés cesseroient d'exister.

» Les exposants ainsi que plusieurs fabricants du district alarmés de la pénurie de ces objets ont engagé les exposants de solliciter du gouvernement la permission d'aller en Suisse s'y procurer de ces différentes matières premières autant qu'il leur sera possible, cela rendrait la vie à un canton intéressant pour son industrie et pourrait, en même temps, lui fournir un débouché pour une de leurs manufactures, qui serait bien important à savoir, le point de France et dentelles noires qui se fabriquent à Falaize, Caen, Argentan.

» Tous les faits énoncés en la présente et le patriotisme des pétitionnaires vous estant certifié par plusieurs représentants du peuple nés et habitants du canton, ils espèrent de la justice du gouvernement qu'il leur fera expédier un passeport pour pouvoir aller en Suisse et y rester un mois (1).

(1) En marge : « Les faits énoncés en la présente sont de la plus exacte vérité et à notre connaissance, nous connaissons particulièrement les pétitionnaires, ce sont de bons propriétaires, de bons marchands et de bons citoyens, le Gouvernement peut avoir confiance en eux et ce sera rendre un grand service au district de leur accorder la permission qu'ils sollicitent. »

Suivent les signatures des députés du Calvados.

» Présenté le dix frimaire, l'an troisième de la République une et indivisible (1).

» F. MALFILATRE. — BOISAUNÉ. »

Le passeport fut obtenu.

On multiplierait à l'envi ces exemples qui, au point de vue économique, suffisent à démontrer la vitalité du commerce aux époques les plus troublées de notre histoire; mais il reste incontestable que l'exigence du passeport, les difficultés avec lesquelles il était accordé, apportaient une gêne immense aux transactions industrielles et commerciales et qu'il en résultait les plus grandes perturbations pour l'activité de la nation. Non seulement ces passeports étaient délivrés avec peine, à la suite d'une enquête sérieuse, mais encore ils n'avaient qu'une durée limitée de validité, qui se bornait, semble-t-il, en principe, à une période de trois mois : d'où la nécessité d'opérer un renouvellement quand cet intervalle était accompli.

Malgré les très réels désavantages que présentait le passeport, dans le domaine économique, politique et social, on y tient énormément durant la Révolution. C'est un moyen de police qui paraît merveilleux; c'est une mesure d'investigation qui semble nécessaire. Et, avec une insistance répétée, lois, arrêtés, décrets précisent sans relâche l'obligation du passeport, soumise à des formalités minutieuses. Un arrêté du 17 germinal

(1) Arch. nat., AF II, 258-31.

an III, enjoint aux étrangers, ayant besoin d'un passeport, de s'adresser aux municipalités. Celles-ci transmettront directement leur avis à la commission des administrations civiles, qui proposera au Comité de prononcer d'une façon définitive.

Un arrêté du Directoire rappelle à leur première exécution les lois qui exigent des passeports. On veut que les passeports contiennent le signalement précis de leur titulaire et qu'ils soient renouvelés tous les trois mois.

Les pratiques rigoureuses ne se relâchent pas, d'ailleurs, à cette époque, même pour les nationaux. Un arrêté du 19 pluviôse an III (février-mars 1795) n'autorise la délivrance des passeports aux citoyens que contre dépôt de leurs cartes de sûreté qui ne leur seront remises qu'à leur retour. Un décret du 12 floréal de la même année ordonne aux citoyens de Paris de représenter leur passeport à l'entrée et à la sortie de cette ville.

Mariette, au nom du Comité de Salut public et de sûreté générale, réclame des mesures rigoureuses contre les étrangers. « Je viens vous proposer, dit-il, des mesures que les circonstances rendent nécessaires. Les puissances coalisées ont bien senti qu'invincibles au dehors nous ne pourrions être vaincus que par nos divisions intestines. Voilà pourquoi le cabinet britannique sème parmi nous les haines. Les mouvements qui agitent les esprits, la fausse direction donnée à l'opinion publique, annoncent assez qu'on met tout en œuvre pour nous amener aux déchirements de la guerre civile. Il y a en France et à

Paris, une foule d'étrangers sur lesquels il faut quelque chose de plus qu'une simple surveillance. Il en est parmi eux qui sont amis sincères de notre liberté; il en est d'autres qui sont nos ennemis jurés. Vos comités se sont attachés à tracer entre les uns et les autres une ligne de démarcation. »

Le décret-loi du 25 messidor an III (11 juillet 1795), est le résultat de cette violente attaque. Il stipule qu'il sera délivré à chaque étranger, une carte portant son signalement, précédé de ces mots : hospitalité, sûreté, et, si l'étranger est originaire d'un pays en paix avec la République, on ajoutera le mot : fraternité. Il faut noter ici en passant, ce goût des formules abstraites, ce penchant pour l'idéologie souvent puérile qui caractérisent les hommes de la Révolution.

Aux termes des articles 9 et 10 de cette loi, tout étranger arrivant en France est tenu de déposer son passeport à la municipalité frontrière.

Une loi du 10 vendémiaire an IV (septembre-octobre 1795), plus dure encore que tous les décrets qui l'ont précédée, contraint les citoyens à la formalité du passeport, à l'entrée et à la sortie, non plus du département, mais du canton. Ce passeport doit être signé par les officiers municipaux de la commune ou par l'administration municipale du canton.

Aux termes de l'article 2 de cette loi, chaque municipalité ou administration municipale du canton devait tenir un registre des passeports qu'elle délivrerait. Le

passport, outre qu'il contiendrait le signalement de l'individu, référerait le numéro de son inscription au tableau de la commune, et serait renouvelable une fois par an.

La sanction édictée contre tout individu trouvé hors de son canton sans passport était sa mise en arrestation et sa détention, jusqu'à ce que celui-ci ait justifié d'être inscrit sur le tableau de la commune de son domicile. S'il ne parvenait pas à le faire dans les vingt jours, il était réputé vagabond et traduit comme tel devant les tribunaux compétents.

L'ATTITUDE DU DIRECTOIRE A L'ÉGARD DES ÉTRANGERS

Le Directoire ne se montre pas moins hostile aux étrangers que ne l'avait été la Convention. La loi du 28 messidor an III est jugée insuffisante par certains parlementaires. A la tribune du Conseil des Cinq-Cents, Julien Souhait expose qu'il convient de la modifier.

« Une loi du 23 messidor, dit l'orateur, avait obligé les étrangers à se faire avouer, c'est-à-dire à se pourvoir des ambassadeurs ou agents de leur gouvernement près la République, mais les bonnes lois ne se font qu'au creuset de l'expérience qui nous a appris que celle-ci était illusoire. Il est certain que les agents diplomatiques entretiennent peu de relations particulières dans l'intérieur de leur pays; elles appartiennent à la police; elles ne sont familières et praticables qu'à ceux qui y résident ou aux magistrats qui en sont chargés.

» L'importance de leur mission, l'éloignement des lieux ne leur permettant pas de donner une grande attention aux intérêts particuliers, ils craindraient, par un refus, d'exposer les voyageurs à des pertes considérables. Dans le doute, ils doivent se décider en faveur de leurs concitoyens. »

L'orateur continuait son discours en disant que les étrangers ne devaient pas relever des ambassades, mais que les passeports constituant un acte de police gouvernemental, il fallait que, seul, l'Etat sur le territoire duquel circulaient les voyageurs eût le pouvoir de les distribuer ou de les refuser; car nul autre n'avait le droit d'en donner, n'y avait intérêt; aucune autre autorité ne possédait la mission de veiller à la liberté et à la sécurité publiques.

« L'agent d'une puissance étrangère, concluait Julien Souhait, ne peut être votre agent, même dans son intérêt. Vous ne pouvez lui donner aucune attribution et encore moins une de celles que la constitution délègue expressément aux seuls Français et aux magistrats du peuple. »

Devant le Conseil des Anciens, Dumas tint un langage à peu près analogue. Après avoir fait un éloge pompeux de la liberté et s'être livré à la phraséologie coutumière aux hommes politiques de l'époque, dans sa critique de la loi de messidor et dans l'exposé des motifs de son projet, il s'exprima ainsi :

« L'étranger est soumis comme tout habitant aux lois

du pays qu'il parcourt. Cette soumission est le prix de la protection qu'il y reçoit; elle est la prérogative et le droit de la puissance publique. Un naturel ne peut voyager chez nous, sans la permission du gouvernement ou des magistrats du peuple. L'étranger doit donc se munir de la même permission.

» Tout ce que vous pouvez faire en sa faveur, pour lui faciliter les moyens de vaquer à ses intérêts en France, c'est de déléguer à vos ambassadeurs ou agents dans les pays étrangers, la faculté d'accorder pour l'avenir, des passeports aux voyageurs.

» Vos agents comme Français sont seuls susceptibles d'une pareille délégation. (C'est bien là l'idée émise par Souhait; c'est la même méfiance à l'égard des agents diplomatiques étrangers.) Leur résidence sur les lieux; l'intérêt et le sentiment qui les attachent à la République; la confiance dont ils jouissent près des gouvernements étrangers vous sont un sûr garant qu'il n'y aura jamais ni réclamation ni abus.

» Quant aux voyageurs qui sont actuellement en France, ils doivent rentrer dans la règle générale commune à tous les Français — formalité du visa de leur passeport — par les magistrats et fonctionnaires publics qui ont cette attribution. » (C'est l'affirmation du *jus loci*, de la loi obligeant tous ceux qui se trouvent sur le territoire, quelle que soit leur nationalité *jure sanguinis*).

Ici l'orateur avait recours à un argument plutôt captieux et semblait s'inspirer de la considération que

lui inspirait le corps diplomatique : « Par ce moyen, vous déchargez les ambassadeurs et agents étrangers d'une sorte de responsabilité incompatible avec la nature et la dignité de leur caractère. »

Puis, pour forcer la décision de l'Assemblée, l'auteur use de la tirade habituelle contre les étrangers : « L'expérience, déclare-t-il, est le creuset des bonnes lois. En effet, il faut que vous sachiez que les hommes qui, dans les rassemblements tumultueux dissipés dernièrement, provoquaient le plus à l'anarchie et aux formes démagogiques, étaient des étrangers. Certes la loi du 23 messidor n'eût pas attribué aux agents diplomatiques le droit de faire séjourner parmi vous de pareils hommes, si l'on eût prévu que la religion de ces agents dût être aussi facilement et aussi cruellement trompée.

» Repoussez les hommes désœuvrés de tous les pays, qui ne vivent au milieu de vous que pour y donner des leçons d'anarchie, pour faire douter de la sagesse de notre liberté et de notre respect inviolable pour celle des gouvernements voisins. »

Les lois révolutionnaires avaient exigé pour la délivrance du passeport à l'étranger, l'approbation :

- 1° Du Conseil général de la commune,
- 2° Du directoire de district,
- 3° Du directoire du département,
- 4° Du Comité de surveillance,

La suppression successive des Comités de surveillance et des directoires de district, réduit le nombre des auto-

rités intermédiaires appelées à viser et à approuver le passeport. Le Directoire exécutif propose de substituer aux Comités de district qui n'existent plus, les commissaires près les départements et les municipalités et de leur conférer le droit de visa des passeports à l'extérieur. Dumolard critique cette mesure devant le Conseil des Cinq-Cents dans son principe et dans ses conséquences. Il la considère comme contraire à la Constitution; car, aux termes de l'article 191 de la Constitution, le rôle de ces Commissaires est de surveiller et de requérir l'exécution des lois. Leur fonction ne consiste pas à administrer mais se borne à surveiller. Il est à craindre que le dépôt entre leurs mains d'un veto de ce genre ne leur donne un ascendant progressif.

Après de longues discussions, est enfin votée la loi du 14 ventôse an IV (4 mars 1796). Désormais, conformément à la proposition Dumolard, les passeports à l'étranger seront délivrés par les administrations du département, sur l'avis motivé des municipalités, suivant les formes et aux conditions prescrites par la loi du 7 décembre 1792, qui restait comme loi fondamentale.

Les autorités, chargées d'exécuter les lois du passeport, ne se relâchent plus dans leur rigueur que le pouvoir lui-même.

Le 28 pluviôse an IV, le Ministre de la police générale de la République écrit au bureau central du canton de Paris pour le rappeler à l'application fidèle des arti-

cles 6 et 7 de la loi du 10 vendémiaire an IV, en ce qui concerne les passagers et les voyageurs.

« Les voyageurs, écrit-il, trouvés sans passeport, doivent être arrêtés et détenus jusqu'à ce qu'ils aient justifié de leur inscription sur le tableau de leur commune, et, à défaut de cette justification, traduits devant les tribunaux comme vagabonds et gens sans aveu.

» Ces dispositions, citoyens, que j'ai cru devoir vous rappeler, sont essentiellement utiles au maintien de la tranquillité publique. C'est à leur inexécution qu'il faut attribuer ces désordres entretenus au milieu de nous par des agents de l'étranger et les malveillances de toute espèce; et nous ne parviendrons à en réprimer le cours que par une application constante à les remettre en vigueur. Ne laissez à l'homme pervers aucun espoir de se cacher et vous aurez prévenu les crimes qui ne s'enfantent que dans les ténèbres.

» L'usage qui s'observe d'exiger l'exhibition des cartes civiques ou passeports après 11 heures du soir, doit être maintenu.

» MERLIN. »

Il est bien évident que les fonctionnaires d'ordre inférieur ne montrent pas toujours autant de zèle que ceux qui sont à la tête du gouvernement. Le citoyen Limodin se plaint dans ses *Réflexions générales sur la police* (1), qu'on puisse circuler impunément dans toutes

(1) Bib. nat. L. F. 152/2.

la République, et que Paris soit la seule ville de France où l'on exige sévèrement les passeports. Il critique qu'on ait abrogé la disposition par laquelle on prescrivait au titulaire du passeport la route qu'il devait suivre: de cette façon la police suivait de l'œil tous ceux qui partaient.

Le Bureau central du canton de Paris se montre particulièrement actif et ne saurait encourir les reproches du citoyen Limodin, qui en était d'ailleurs un des membres les plus vigilants.

Dans un avis du 10 pluviôse an V, les administrateurs du Bureau Central, Bréon, Limodin, Cousin, font observer aux citoyens que leurs affaires appellent hors de Paris qu'il ne leur suffit pas d'être porteurs d'une carte de sûreté, et que la négligence qu'ils auraient montré en ne se munissant pas d'un passeport les expose à être confondus avec les brigands qui circulent dans les communes voisines et qui n'ont d'autre dessein en s'introduisant à Paris, que d'y porter atteinte aux personnes et aux propriétés. Pour que les citoyens ne puissent pas être mis en état d'arrestation, le Bureau central les invite à se conformer aux dispositions de la loi du 10 vendémiaire.

Le 21 brumaire an VI, le Bureau central fait proclamer à son de trompe la loi du 28 vendémiaire an VI, qui annule les passeports délivrés avant le 18 fructidor.

Ainsi bien que la formalité des passeports constitue une

gêne sérieuse pour le commerce et pour l'agriculture, elle subsiste, néanmoins, durant le Directoire.

Le vote de la loi du 28 vendémiaire an VI a été précédé au Conseil des Cinq-Cents de longs préliminaires dans lesquels la pensée générale des hommes politiques de la Révolution française se manifeste dans toute sa clarté. Jean Debry prononce un grand discours dans lequel il reconnaît parfaitement que les passeports constituent une gêne sérieuse; mais, cette gêne est nécessaire : il faut la subir!

S'il convient d'annuler les passeports dont la délivrance est antérieure au 18 fructidor, il est indispensable de les maintenir pour l'avenir et de se montrer d'une sévérité très forte à l'égard des étrangers.

Jean Debry déclare que tous les ennemis déclarés de la République voyagent sous le déguisement de marchands, d'ouvriers et d'artistes sur tout le territoire de la République, et qu'en conséquence, les passeports remis avant le 19 fructidor doivent tous être portés comme nuls.

D'un autre côté, les titulaires futurs devront acquitter eux-mêmes leurs contributions, parce que des avantages ne peuvent être faits à ceux qui s'abstiennent de supporter les charges. Il faut être Français et républicain, si l'on veut profiter des bénéfices de la loi française. Les étrangers n'ont jamais fait que cimenter le désordre et chercher à tirer profit de l'anarchie française.

« Mais la liberté individuelle? concluait l'orateur. Ah! je vous entends : vous réclamez le droit de renouveler nos

calamités; les lois de sûreté, de police vous fatiguent, comme la gendarmerie paraît aux brigands un attentat à la liberté des grands chemins. La liberté individuelle, aussi, voulait que mon fils, mon frère, mon ami pussent rester paisibles au sein de leurs familles; et cependant la loi les a appelés aux armées; ils sont partis. Vous ne prétendez pas sans doute accorder plus de faveur qu'aux Français eux-mêmes, à ces espions de Londres ou de Vienne que le noble désir d'incendier nos ports ou de fomentér des mouvements amène en France munis de passeports toscans ou américains?

» Les malveillants incorrigibles parleront de terreur : Ah! le temps n'est plus, j'espère, où par des mots, l'on pourra donner le change sur des réalités, et où le souvenir d'un régime affreux nous empêchera de voir cette faction puissante et cruelle ayant chefs, ministres, correspondants, vicaires, prêtres, écrivains, caissiers, qui, depuis neuf ans travaille sans relâche à nous ployer sous le joug de terreur d'un despote et à donner pour régime au restant de la population française, l'anarchie, organisée sous le nom de royauté. »

Devant le Conseil des Anciens, Champion (du Jura) craint que la résolution proposée ne trouble la tranquillité du commerce et de l'industrie, mais plusieurs orateurs, parmi lesquels il faut citer Girot-Pouzol et Creuzé-Latouche, estiment que cette résolution ne saurait porter préjudice au commerce et qu'elle se recommande par l'intérêt supérieur de la République.

La résolution fut votée : ce fut la loi du 28 vendémiaire an VI, qui maintenait les dispositions de la loi du 10 vendémiaire an IV, en les aggravant puisqu'elle ne permettait, désormais, la délivrance des passeports qu'aux citoyens, soumis aux contributions, et qu'elle la refusait aux Etrangers.

Si nous résumons en quelques lignes, l'histoire du passeport sous la Révolution, nous constatons au début que l'idée de liberté supprime toutes les entraves, rompt toutes les barrières. Les passeports disparaissent comme portant atteinte à la liberté de chacun ; mais, ce sont des résultats de courte durée. La Révolution suit sa marche progressive ; elle doit lutter contre ses ennemis à l'intérieur et à l'extérieur. Les mesures de rigueur deviennent nécessaires. On rétablit la pratique des passeports, qu'on n'accorde plus qu'avec difficulté et moyennant des garanties variées. Les décrets sont nombreux qui réglementent l'usage et la délivrance des passeports. On se montre d'une sévérité particulière à l'égard des étrangers.

De cette fébrile accumulation de lois, on peut déduire que les passeports n'ont pas rempli leur mission ; qu'ils ont manqué leur but. Jean Debry déclare à la tribune du Conseil des Cinq-Cents, que les étrangers et les émigrés voyagent à l'intérieur de la République sous une fausse qualité. A l'époque où les nobles s'enfuyaient vers l'étranger, malgré l'obstacle du passeport, beaucoup réussirent à quitter la France ; et sans le hasard d'une

reconnaissance extraordinaire, Louis XVI serait parvenu à franchir la frontière. Durant tout le cours de la Révolution, on ne cesse de se plaindre des ravages causés dans les campagnes par les brigands et des rapines des mendiants dans les villes. L'usage des passeports est impuissant à les vaincre!

Est-ce à dire qu'on doit considérer le passeport comme ayant été de nul effet? Un tel jugement aurait chance d'être inexact. Dans quelle mesure convient-il d'apprécier le rôle du passeport, à l'époque révolutionnaire? La question est délicate. Il est impossible d'y répondre d'une façon formelle et stricte. En fait, il semble que le passeport n'a pas endigué l'émigration, qu'il a constitué surtout un régime tracassier de police, et qu'indubitablement, il n'a pas été sans porter quelque atteinte à l'exercice du commerce et à la prospérité de l'industrie. Les hommes de la Révolution se sont très bien rendu compte de ce dernier état de choses. Leurs discours le prouvent; mais ils ont toujours dit que si le passeport apportait une gêne à la sécurité du commerce, les citoyens de la République devaient s'y soumettre aisément dans leur lutte contre les étrangers et les émigrés. Le passeport fut-il une arme de valeur certaine? C'est ce qui n'apparaît que d'une manière imparfaite; et c'est sur ce terrain que la sagacité des hommes de cette époque a pu être trompée..

Le passeport leur semblait l'unique, ou du moins l'ultime moyen de se défendre contre les ennemis. Leur

foi était sans doute exagérée; car les décrets qu'on ne cessait de prendre pour rendre plus sévère l'usage du passeport, ne faisaient qu'attester son impuissance partielle.

Quoi qu'il en soit, le passeport fut, même à leurs yeux, une mesure d'exception, se légitimant par des motifs exceptionnels, hors du droit commun. Et il est étrange de voir que, dès cette époque, on avait conscience que la liberté — pour laquelle on luttait — ne saurait être illimitée, et que des circonstances éventuelles pouvaient la restreindre devant lesquelles le devoir de tous les citoyens était de s'incliner. Cette idée-là qui, plus tard, sur un autre terrain (celui de la protection économique du travail) devait faire un large chemin, fut donc réalisée au temps même de la Révolution. Par amour pour le dogme de la liberté qu'il fallait imposer au monde, les hommes de la révolution ont admis le passeport, cette entrave à la liberté de circuler. Pour le triomphe du principe lui-même, ils ont consenti au sacrifice de quelques principes. Et c'est ainsi qu'à l'époque de la Révolution, le passeport a reçu une vaste application, un très large développement.

CHAPITRE III

PASSEPORTS SOUS LE CONSULAT ET L'EMPIRE

Les instructions sur les passeports que Fouché, Ministre de la police générale donne aux Préfets, sont saisissantes par leur clarté et montrent d'une façon limpide quelle fut la politique du premier Empire en matière de passeports. La loi du 10 vendémiaire an IV, qui naquit en pleine époque révolutionnaire, n'est nullement abrogée et reste en vigueur sous l'Empire. Voici en quels termes s'exprime Fouché :

« Les Français domiciliés et jouissant de la plénitude de leurs droits se déplacent à leur gré en se conformant à l'article 1^{er} du titre III de la loi du 10 vendémiaire an IV, lequel porte que pour voyager hors de son département, il faut être muni d'un passeport qui n'est valable que pour un an.

» L'autorité compétente pour la délivrance de ces passeports est la mairie du domicile des voyageurs.

» A Paris, Lyon, Marseille, Bordeaux, Nantes, et dans

les autres villes où existent des Commissaires généraux de police, ce sont eux qui délivrent les passeports.

» Les Préfets sont chargés de rappeler aux maires qu'ils n'ont en général à délivrer de passeport qu'aux personnes domiciliées et inscrites sur le tableau des habitants de leur commune; que s'ils sont occasionnellement dans le cas de donner à quelque individu étranger à leur commune, ce ne doit être que sur la garantie de deux citoyens domiciliés et bien famés; que la loi leur défend d'accorder aucun passeport pour sortir de France et réserve cette faculté aux préfets.

» Tout Français, quel qu'il soit, arrivant dans une ville ou dans une commune où il se propose de séjourner est tenu de présenter dans les vingt-quatre heures son passeport au visa de l'autorité locale. Il importe de tenir sévèrement la main à l'article de la loi du 28 mars 1792 qui condamne à un emprisonnement de trois mois au moins, celui qui prend dans un passeport un nom supposé ou qui se sert d'un passeport qui n'est pas le sien. »

Si durant la phase la plus aiguë de la tourmente révolutionnaire, il existait des gens qui trouvèrent le moyen de tourner la loi des passeports, on conçoit que pendant le premier Empire il n'est pas surprenant qu'elle ait été éludée fréquemment. La plupart des émigrés trouvent, en effet, le moyen de rentrer à Paris, et de se fixer dans les environs. « Ils arrivent à Versailles sans papiers ou avec de faux papiers. Ils descendent dans une maison où ils sont recommandés; on les y garde quelque temps. Peu à

peu, ils se montrent dans le quartier, vont en promenades. Les voisins s'accoutument à leur physionomie, quand ils ont fait connaissance avec l'épicier et le tailleur du coin, ils les prennent pour témoins et vont se munir d'un passeport avec lequel ils se croient ensuite à l'abri de toutes recherches (1) ».

Il y avait des fabricants de faux passeports. On signale à la police le 18 mai 1800, une dame de Bordon qui se livrait à ce commerce.

Les agissements à l'égard des étrangers continuent à se pratiquer. Il en résulte des représailles contre les Français voyageant en pays étranger. Dans une lettre que, le 28 pluviôse an VII, le Ministre des relations extérieures adresse au Ministre de l'Intérieur, il lui fait connaître que le Roi de Prusse exige, à l'instar des lois françaises, que tout Français qui voyage dans ses Etats soit non seulement muni d'un passeport, mais encore que ce passeport soit visé par un de ses agents résidant en France; formalité officiellement notifiée par le Ministre prussien, accrédité près la République. Désormais, tous les passeports accordés par le gouvernement français, par une autorité civile ou militaire, par un chargé d'affaires, un consul ou un agent de la République auront besoin, pour être réputés valables d'être visés et contresignés par un ministre, un chargé d'affaires, un consul ou un agent prussien. Les passeports devront, en outre,

(1) AULARD : *Paris sous le Consulat*. Paris, librairie Cerf.

être munis du signalement et de la signature de celui qui en est porteur, afin de pouvoir vérifier l'identité de la personne. L'omission de ces formalités exposerait les voyageurs français aux mêmes inconvénients pour entrer en Prusse qu'éprouvent les voyageurs prussiens pour entrer en France.

Ces difficultés étaient en effet considérables, et sans cesse rappelées. Voici des instructions données à M. Campan, auditeur au Conseil d'Etat, commissaire spécial de police à Ostende, datées de juin 1811. On invoque de deux principes généraux. D'une part, aucun Etranger ne peut être admis sur le territoire de l'Empire qu'en vertu d'une autorisation du Ministre de la police générale; et, d'autre part, il n'y a de passeports valables dans l'Empire français que ceux délivrés par les autorités françaises sur papier uniforme et pour les étrangers que ceux délivrés par les ministres ou agents des puissances étrangères, puis revêtus du visa du ministre de la police générale.

On s'inquiétait beaucoup de l'espionnage. Le ministre de la police, désirant savoir quelle surveillance était exercée à l'égard des Anglais, venant en France, écrit le 26 messidor an X une longue lettre au citoyen Otto, ministre plénipotentiaire de la République française en Angleterre. Cette demande de renseignements était en partie motivée par un article, paru dans le *Morning Chronicle* le 21 juin 1802, qui avait dénoncé à l'opinion publique les bureaux de la police chargés des passe-

ports. Il fut répondu au ministre de la police que les plaintes, contenues dans cet article, ne visaient en aucune manière son administration. Aucun Anglais ne peut assurément se rendre en France sans être muni d'un passeport, ou tout au moins du visa du ministre plénipotentiaire de la République. Pour sortir du territoire français, l'autorisation du gouvernement français lui suffit, puisqu'aucun passeport n'est réclamé aux Anglais, afin de rentrer dans leur pays. Une circulaire du 24 septembre 1808 fait défense de délivrer sous aucun prétexte des passeports à des Anglais sans l'autorisation préalable du Ministre de la Guerre.

La formalité du visa, apposé par le ministre de la police générale sur les passeports des étrangers, était considérée comme autre chose qu'une simple formalité : c'était, en réalité, un acte administratif, se prononçant sur l'admission de l'étranger et la constatant. Aucun autre fonctionnaire ne pouvait se substituer au ministre de la police dans cette mission. Le visa de toute autre autorité était considéré comme nul. Le titulaire d'un passeport, irrégulièrement visé, eût été considéré comme voyageant sans passeport, et par conséquent arrêté et poursuivi.

Cette obligation, résultant de la loi du 23 messidor an III, renouvelée par celle du 28 vendémiaire an VI, se maintient donc formellement, sous le premier Empire.

Malgré toutes ces mesures rigoureuses, malgré une interdiction absolue de délivrer des passeports pour

certain départements qui furent le principal théâtre de la guerre civile (Pas-de-Calais, Somme, Sarthe, Mayenne, Morbihan, Vendée, Charente-Inférieure), telle qu'elle résulte d'une circulaire datée de l'an XIII, malgré un arrêté du 6 vendémiaire an X, stipulant que les voyageurs sans passeports seraient enfermés dans une maison de dépôt ou de sûreté, et après deux décades traduits devant les tribunaux compétents, les émigrés rentrent en France assez aisément. Nous avons déjà expliqué le stratagème auquel ils recouraient le plus souvent; mais ce n'est pas le seul. Un rapport de la Préfecture de police du 2 prairial an IX nous en instruit. Il résulte de ce rapport que les émigrés trouvaient dans les villes frontières de France, de grandes facilités pour rentrer dans l'intérieur. A Anvers et à Strasbourg, ils se procuraient à vil prix, des passeports qui ne pouvaient à première vue paraître faux et que l'expérience, jointe à une attention soutenue, faisaient reconnaître comme tels. Le prix courant de ces passeports à Strasbourg était, paraît-il, de 144 francs. Dans cette ville on poussait l'audace jusqu'à les vendre sur la place publique au premier venu.

Et cependant, les instructions étaient bien précises et d'une fermeté stricte. Le ministre de la Police générale de l'Empire prend soin de les développer dans une circulaire très explicite adressée aux préfets. Nous allons en résumer les principales dispositions.

En premier lieu, une sorte de préambule insiste sur ce

fait que tout individu, voyageant en France, qui y entre ou qui en sort doit pour sa sûreté personnelle, comme pour la garantie de la société, pouvoir justifier à chaque instant de son identité.

Aussi est-il obligé de se tenir muni d'un passeport. Cette obligation vise indistinctement les nationaux et les étrangers, mais, les formalités varient suivant les personnes et les positions.

TITRE I. — DES FRANÇAIS VOYAGEANT DANS L'INTÉRIEUR

Pour les Français voyageant dans l'intérieur, ils comprennent trois catégories :

1^o Français domiciliés en France et jouissant de la plénitude de leurs droits.

2^o Français amnistiés en qualité d'anciens émigrés ou chouans.

3^o Français qui n'ont conservé ou recouvré leur liberté que sous la condition d'une surveillance spéciale.

Les premiers doivent se conformer pour voyager aux dispositions de l'article 1^{er} du titre III de la loi du 10 vendémiaire an IV, aux termes duquel il est indispensable pour franchir les limites de son département, d'être muni d'un passeport qui n'est valable que pour un an.

L'autorité compétente, pour la délivrance de ces passeports, est la mairie du domicile des voyageurs. Dans les villes qui, à l'exemple de Paris, Bordeaux, Lyon, Mar-

seille, Nantes, possèdent des Commissariats généraux de police, ces passeports sont délivrés par les Commissaires. Les maires ne doivent, sous aucun prétexte, délivrer de passeports aux personnes comprises dans la deuxième et dans la troisième catégories. Ils sont requis de ne les accorder qu'aux citoyens domiciliés et inscrits sur le tableau des habitants de leur commune. Ils ne peuvent jamais décerner de passeports pour sortir de France. Cette faculté est réservée aux préfets.

Tout Français, quel qu'il soit, arrivant dans une ville ou dans une commune où il se propose de séjourner, doit présenter dans les vingt-quatre heures son passeport au visa de l'autorité locale. La fraude du faux nom dans le passeport ou l'emploi d'un passeport appartenant à une autre personne entraînent une condamnation à l'emprisonnement d'au moins trois mois de prison.

TITRE II. — DES FRANÇAIS ALLANT EN PAYS ÉTRANGER

Les Français, jouissant de la plénitude de leurs droits, qui veulent se rendre en pays étranger, sont astreints à se munir, conformément à la loi du 7 décembre 1792, remise en vigueur par celle du 14 ventôse an II, d'un passeport qui leur est délivré par le préfet du département qu'ils habitent, après avis préalable des maires ou des adjoints de l'arrondissement dans lequel ils séjournent ou bien encore des Commissaires généraux de police, s'il en existe d'établis.

Ces passeports fixent le temps accordé comme durée du séjour hors de France et imposent l'obligation d'un visa par l'autorité frontière qui en donne avis au Conseiller d'Etat de l'arrondissement.

Tout Français qui, se trouvant hors de son département, est appelé par ses affaires en pays étranger, s'adresse à Paris au préfet de police et, en province, au Préfet du département, dans lequel il se trouve. Ce dernier en réfère à l'autorité supérieure. Une dérogation à ces longues formalités pourra être faite en faveur du négociant, obligé par ses affaires de partir précisément pour l'étranger. Le préfet lui délivrera d'urgence le passeport dont il a besoin sur le cru du passeport avec lequel il voyage et sur la garantie de deux citoyens domiciliés et jouissant d'une bonne réputation. Les jeunes gens, qui, par leur âge appartiennent, à l'une des classes de la conscription, n'obtiennent de passeport pour sortir du territoire de l'Empire qu'après avoir préalablement justifié de leur soumission aux lois qui les concernent, et avoir offert une caution valable qu'ils se présenteront en personne ou fourniront un remplaçant valide au moment où ils seraient appelés au service. Les passeports qui leur seraient délivrés pour l'étranger doivent indiquer que cette formalité a été accomplie.

Les préfets sont tenus d'envoyer directement au ministre un état général des passeports pour l'étranger délivrés dans le courant de chaque mois.

TITRE III. — DES INDIVIDUS QUI SE PRÉSENTENT
A NOS FRONTIÈRES POUR RENTRER EN FRANCE.

Enfin, dans un titre troisième, le ministre de la police générale règle la situation des individus qui se présentent aux frontières pour rentrer en France. Ce sont des Français ou des étrangers; ils arrivent par terre ou par mer.

SECTION I^{re}. — **Des Français arrivant par nos frontières de terre.**

Pour les Français, qu'ils pénètrent par terre ou qu'ils abordent par mer, ils doivent, dès qu'ils ont mis le pied sur le territoire de l'Empire, se présenter à l'autorité la plus voisine du point de la frontière par où ils sont entrés et y déposer le titre en vertu duquel ils voyagent. Les prêtres, sortis par suite des lois sur la déportation, ne rentrent qu'en justifiant de leur soumission au concordat.

SECTION II. — **1^o Des Étrangers arrivant aux frontières de terre.**

Les étrangers, arrivant aux frontières de terre, sont tenus d'exhiber leurs passeports. L'authenticité de ces titres ne peut être révoquée en doute quand un agent diplomatique français les a revêtus de son visa et du sceau de l'ambassade, de la légation ou du commissariat commercial. En cas de doute, l'étranger est provisoire-

ment retenu en surveillance jusqu'à la décision du ministre, ou même forcé de rétrograder.

2° Des Étrangers abordant par mer.

Les étrangers qui abordent par mer sont soumis avec la plus scrupuleuse exactitude aux mêmes formalités que l'étranger arrivant par nos frontières de terre.

TITRE IV. — DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Les noirs et hommes de couleur, étrangers ou naturalisés, de l'un ou de l'autre sexe, n'obtiendront de passeport pour venir à Paris que moyennant une autorisation spéciale du ministre de la police générale et n'en obtiendront pour se rendre en Amérique qu'en vertu d'une permission expresse du Ministre de la Marine.

La correspondance relative à la circulation de l'intérieur s'effectue de la part des préfets par l'intermédiaire des Conseillers d'Etat chargés de l'arrondissement. C'est par ces derniers que se transmettent aux ministres les réclamations des administrés en ce qui concerne les passeports; et c'est également par eux que la décision ministérielle est transférée aux intéressés. La correspondance est adressée directement aux ministres pour les passeports des étrangers pénétrant en France, parce qu'ils ont seuls le droit de viser ces passeports.

Les passeports de circulation à l'intérieur du royaume étaient délivrés au prix de 1 fr. 43; une partie de cette somme, soixante centimes, devant rentrer dans la Caisse du ministre de la police et le reste dans celle du Directeur de l'enregistrement.

LE PASSEPORT DES INDIGÈNES

Les passeports aux personnes indigentes étaient délivrés gratuitement, ainsi qu'il résulte d'un avis du Conseil d'Etat, en date du 22 décembre 1811. Cette mesure avait été prise pour éviter que les ouvriers sans ressources ne fussent tentés, s'ils étaient obligés de se déplacer, de le faire sans passeport, et d'être ainsi assimilés à des vagabonds, au cas où ils seraient arrêtés en cours de route. Une circulaire du 2 octobre 1811 prescrivit en outre de ne plus délivrer de passeport aux ouvriers, demandant à se rendre à Paris, avant qu'ils n'aient justifié d'y avoir été appelés par des chefs d'atelier ou par des directeurs de travaux. Sans doute, faut-il voir dans cette défense un moyen pour empêcher l'augmentation du nombre des sans-travail, et pour apporter aussi une digue contre la misère, causée en partie par l'afflux considérable des provinciaux à Paris.

Les passeports pour l'étranger coûtaient dix francs. Ils étaient délivrés au nom de l'Empereur et Roi, contenaient dans la pâte le filigrane de Napoléon et étaient frappés aux armes de France.

Ils requièrent aide et protection pour le titulaire (1).

Les passeports donnaient lieu, de la part de certains aventuriers à des abus spéciaux : sous prétexte que ceux-ci étaient munis de passeports de l'intérieur, ils circulaient dans les régions occupées par les armées françaises, et réussissaient à se faire donner des vivres par elles et à subsister ainsi à leurs dépens. Une circulaire de 1809 vint mettre un terme à ces agissements.

En somme, sous le premier Empire, la pratique des passeports continue à demeurer normale, comme durant la période révolutionnaire. Rien ne saurait surprendre à cet égard. Le régime impérial fut autoritaire, tracassier et policier. Il établit une hiérarchie de fonctionnaires soumis pleinement au pouvoir du gouvernement central. Les idées de liberté étaient oubliées. L'usage des passeports s'accordait parfaitement avec un tel régime.

(1) Voici comment étaient rédigés ces passeports :

DE PAR L'EMPEREUR ET ROI,
NOUS

A tous officiers civils et militaires chargés de maintenir l'ordre dans les différents départements de la France et de faire respecter le nom français chez l'étranger.

Laissez passer librement
et donnez-lui aide et protection en cas de besoin.

Le présent passeport accordé pour
est valable pendant pour sortir
du territoire français.

Par le

Le Secrétaire général.

Prix du passeport : Dix francs.

La crainte des suspects avait sans doute disparu. Néanmoins, une démocratie, qui ne repose pas sur la tradition, mais qui doit son origine au coup d'État, ne possède jamais la plénitude de la confiance et de la sécurité. Ayant peur d'être détruite par les mêmes moyens qui ont présidé à son établissement, elle ne saurait gouverner avec sang-froid et sans suspicion. La tentative du général Mallet attesta l'instabilité du pouvoir impérial, dont la puissance reposait sur de l'argile. Ainsi s'explique, partiellement tout au moins, la rigueur du gouvernement de Napoléon I^{er}.

Contre les étrangers, il est indéniable que l'arme du passeport a été très émoussée par toutes les fraudes auxquelles surent recourir les émigrés. Ceci montre l'inefficacité des mesures répressives, quand elles prétendent violenter la justice durant un temps prolongé.

La force de Napoléon I^{er} était considérable; son autorité européenne, tellement gigantesque que les représailles ne furent pas ce qu'en une autre époque elles eussent été incontestablement. Un règlement de police de la Cour de Vienne exige toutefois un passeport pour pénétrer à l'intérieur de l'Empire d'Autriche. Aux termes de ce règlement, les gens qui sont appelés par leurs affaires dans les Etats autrichiens y trouveront toute assistance et les facilités les plus grandes : mais les mesures de police sont destinées à écarter les étrangers suspects et malintentionnés. Il n'y a rien là qui déroge d'une façon brutale à ce qui constituait en définitive

l'exercice du droit commun au commencement du
xix^e siècle. L'heure de la liberté individuelle d'aller et
venir, sans être inquiété, n'était pas encore advenue!

CHAPITRE IV

PASSEPORTS DEPUIS 1815 JUSQU'A NOS JOURS

L'ordonnance du 20 avril 1814 maintient l'obligation des passeports, pour voyager tant à l'étranger qu'à l'intérieur du Royaume; et, par raison d'économie, on continue de se servir des anciennes feuilles qui présentent dans la pâte le filigrane de Napoléon : l'administration de l'enregistrement avait reçu l'autorisation d'employer le papier fabriqué qui se trouvait dans les magasins jusqu'à son entière consommation : ce qui, d'après une lettre du préfet du Gers du 6 mars 1816, ne manquait pas d'amener les commentaires malveillants et les moqueries du « vulgaire ». Heureusement, écrivait-il, « les passeports à l'étranger sont du moins exempts de cette tache et présentent au porteur et à l'inspecteur les traits vénérés de notre roi. »

L'obligation des passeports ne perd pas de sa rigidité. Une circulaire du 23 octobre 1815 rappelle à l'Administration générale des Messageries, aux Maîtres de Poste, ainsi qu'aux Directions ou entreprises particulières que

nul individu ne peut être admis dans les voitures publiques ni prendre des chevaux s'il ne justifie d'un passeport ou d'une feuille de route en règle. Une autre circulaire du 4 mars 1818 déclare que nul ne peut être admis dans les Messageries et voitures publiques sans avoir préalablement justifié de son passeport. Cette mesure s'adresse aussi bien aux femmes qu'aux hommes.

LE PASSEPORT DES INDIGENTS

Les mendiants continuent, comme par le passé, à rançonner les campagnes. Une circulaire du 1^{er} février 1823 intervient à ce sujet. Elle attire l'attention des préfets sur la facilité avec laquelle un grand nombre de maires, surtout des communes rurales, accordent des passeports aux indigents et l'indemnité de 30 centimes par myriamètre. Des individus, trop souvent indignes des bienfaits du gouvernement bénéficient sans aucun motif plausible d'avantages auxquels ils ne devraient pas participer.

Il n'est pas sans exemple, dit la circulaire, de voir des familles entières voyager depuis plusieurs années et se faire de ces secours un moyen d'existence aux dépens des communes qu'elles parcourent. Ces graves inconvénients n'existeraient pas si les maires considéraient que les individus, dont ils cherchent à se débarrasser de cette manière, deviennent souvent des vagabonds dangereux, disposés au crime par une vie errante et oisive.

« Pour faire cesser un pareil état de choses, je vous invite (1) à prescrire aux Maires de votre département de ne délivrer aucun passeport gratuit sans votre autorisation préalable. Ils devront, en conséquence, vous adresser des propositions indiquant les motifs du pétitionnaire et le lieu de sa destination; et ils joindront à l'appui de chaque proposition un certificat délivré par eux, constatant l'indigence du postulant et la nécessité de son déplacement. »

Cette indemnité au myriamètre coûtait au Trésor des sommes énormes. Il résulte d'une note administrative que les frais occasionnés par les déplacements successifs d'une femme Françoise-Marie Roche, et de sa famille, depuis le 5 mars 1817 jusqu'au 30 novembre 1822, ont atteint la somme de 21.572 fr. 25, tant en indemnités qu'en moyen de transports. Il y avait là un abus d'autant plus déplorable que ces indigents devenaient des mendians officiels, qui se transformaient facilement en vagabonds et criminels.

PASSEPORT POUR LES COLONIES.

L'erreur persistante qui depuis plus de trente ans faisait du passeport un instrument appliqué aux objets les plus divers, aussi bien au point de vue politique qu'économique, continue à se manifester. On ne s'écarte pas

(1) La circulaire est adressée aux Préfets.

des anciens errements. C'est ainsi qu'on soumet la délivrance des passeports pour les colonies françaises à des précautions multiples. Le passeport est approprié à la politique coloniale. Sous le prétexte qu'il faut contribuer au développement des Colonies, en même temps qu'il convient d'en éloigner l'esprit d'insubordination, une circulaire du 18 mars 1815 recommande aux préfets de n'accorder de passeports pour les Colonies qu'avec circonspection, à des personnes jugées dignes d'y être admises sans inconvénients et sans danger. Celles-ci doivent former leur demande par écrit, indiquer l'espèce d'affaires qui les y appelle ou le genre d'industrie qu'elles sont dans le cas d'exercer. L'exposé, préalablement certifié par deux citoyens domiciliés, sera soumis au sous-préfet de l'arrondissement qui le soumettra au préfet en lui joignant son avis sur les réclamants et sur les témoins.

L'impétrant recevra, en même temps que son passeport, la copie de sa demande; et il aura à représenter cette pièce, soit au Ministère de la Marine, soit à l'Administration maritime du port sur lequel il veut s'embarquer pour obtenir le visa du passeport et le permis d'embarquement.

Le préfet disait, en outre, faire connaître au gouvernement le nombre de passeports qu'il délivrerait, ainsi que le nom, le domicile et la profession des titulaires.

Ces mesures d'une précaution tout inquisitoriale révèlent l'importance que les passeports paraissaient

revêtir aux yeux des hommes de cette époque. Et ce n'était pas de leur part l'illusion momentanée d'une courte période, mais bien une croyance traditionnelle et permanente. Une circulaire du 15 décembre 1819 indique que les passeports pour les colonies seront désormais délivrés sur les formules des passeports à l'intérieur; mais, en même temps, elle insiste sur ce point que la prudence ne permet pas de se relâcher des mesures de précaution et de surveillance qui avaient été jugées nécessaires; car il est indispensable d'empêcher que les banqueroutiers frauduleux, les malveillants de toute couleur, les prévenus de délits et de crimes puissent profiter des facilités qu'ils trouveraient à se procurer des passeports pour les Colonies.

Les étrangers sont obligés d'être munis d'un passeport; et ils doivent en outre offrir des garanties suffisantes au sujet de leurs moyens d'existence. Les habitants de l'extrême frontière jouissent d'une tolérance, d'ailleurs réciproque, qui résultent de leur situation. Elle a été consacrée formellement par l'article 25 des Instructions données en 1816 par le gouvernement aux préfets (1). Les relations de ces gens, soit pour visiter des parents, soit pour exercer momentanément leur industrie et échanger

(1) Les Préfets sont invités à veiller à la stricte observation de ces mesures. Citons l'amusante réponse du Préfet du Doubs: « Les Comtois sont trop fiers de l'être pour aller chercher dans les pays d'Outre-Mer, les douceurs imaginaires dont ils peuvent goûter la réalité dans leur patrie à laquelle ils sont dévoués et sous le gouvernement des Bourbons qu'ils chérissent ».

leurs denrées, ne sauraient être assimilées à des voyages à l'étranger.

Une instruction ministérielle du 20 août 1816 dispense les membres du corps diplomatique du dépôt de leurs passeports à la frontière. Cette exception est légitimée par le titre dont ces voyageurs sont revêtus et par l'urgence toujours présumée des affaires qui les amènent en France.

Bientôt la rigueur des règlements commence à s'apercevoir. Des plaintes nombreuses affluent au Ministère de la Police générale du Royaume, à l'occasion du mode de surveillance des voyageurs, et de toutes les formalités employées en vue de la vérification des passeports. On s'efforce de donner une légère satisfaction à l'opinion. Une instruction ministérielle du 4 mars 1818 rappelle que la loi exige que tout voyageur soit porteur d'un passeport, constatant l'identité de sa personne et ses droits à la protection de l'autorité publique, mais déclare d'un autre côté que les fonctionnaires ont le devoir de se garder dans leurs vérifications de tout ce qui prendrait un caractère d'inquisition et de vexation. Ce serait inutile et illégal, contraire aussi bien à l'esprit de la loi qu'aux droits garantis par la Charte aux sujets du Roi.

Il y a des départements où chaque brigade de gendarmerie croyait devoir arrêter la marche des voyageurs, afin de leur demander leurs passeports. L'instruction ministérielle prohibe cet état de choses : à l'avenir, sauf

des circonstances particulières et graves, les voitures de poste ne devront sous aucun prétexte être arrêtées pour la vérification des passeports.

Mais, rien ne fut modifié à l'égard des étrangers pénétrant en France. Ils devaient se dessaisir de leur passeport, qui était envoyé au Ministre pour recevoir le visa ministériel. Le titulaire était forcé de rester en surveillance dans une commune frontière jusqu'à ce que son passeport visé lui eût été retourné.

Un rapport du Ministère de l'Intérieur établit que cette formalité du dessaisissement était inutile et vexatoire, et que la France était le seul pays d'Europe qui la pratiquât. En conséquence, son abolition s'imposait. Il était plus simple de faire apposer des visas à la frontière. La rapidité qu'exigent les relations commerciales ne pouvait se concilier avec de telles exigences.

Il ne fut pas remédié à ces inconvénients dans le sens indiqué par les termes du rapport. On remit désormais aux étrangers, en échange de leur passeport, des passes provisoires, portant une destination fixe. Ce moyen de conciliation, parut d'autant meilleur au gouvernement qu'il eût le mérite de satisfaire aux besoins du fisc. Ce fut une ressource nouvelle, procurée sans impôts nouveaux ! Les expédients de cet ordre sont toujours bien accueillis. De sorte qu'en définitive, la loi du 23 messidor an III continuait toujours à s'appliquer dans ses principes généraux ; et qu'il n'y était dérogé, que sur des points de détail.

Devant tant de rigueurs, il ne faut pas s'étonner que

les gouvernements étrangers se soient laissés aller à des représailles. Témoin l'aventure de Chateaubriand.

Le 21 mai 1833, M. le vicomte de Chateaubriand, ambassadeur de la duchesse de Berry, ayant dépassé Waldmünchen, le dernier village de Bavière sur la route de Bohême, s'arrêtait à la douane autrichienne. Un jeune douanier, armé d'un fusil, le conduisit au rez-de-chaussée d'une maison dans une salle voûtée. Là était assis à son bureau comme à un tribunal, un gros et vieux chef des douaniers allemands; cheveux roux, moustaches rousses, sourcils épais descendant en biais sur deux yeux verdâtres à moitié ouverts, l'air méchant mélange de l'espion de police de Vienne et du contrebandier de Vienne.

Il prit les passeports sans dire mot... Après cinq minutes d'absence, l'Autrichien aboya deux ou trois mots.

— Vous ne passerez pas.

— Comment je ne passerai pas, et pourquoi?

L'explication commence :

Votre signalement n'est pas sur le passeport.

— Mon passeport est un passeport des affaires étrangères.

— Votre passeport est vieux.

— Il n'a pas un an de date, il est légalement valide.

— Il n'est pas visé à l'ambassade d'Autriche à Paris.

— Vous vous trompez, il l'est.

— Il n'a pas le timbre sec.

— Oubli de l'ambassade. Vous voyez d'ailleurs le

visa des autres légations étrangères. Je viens de traverser le canton de Bâle, le Grand-Duché de Bade, le royaume de Wurtemberg, la Bavière entière, on ne m'a pas fait la moindre difficulté.

— Vous ne passerez pas.

Force fut au Vicomte de Chateaubriand de s'en retourner à Waldmunchen et d'attendre jusqu'au 24 mai le permis de continuer son voyage (1).

La deuxième République et le second Empire n'ont guère innové en matière de passeport. Peu à peu, avec les années, les lois anciennes sont tombées en désuétude.

Pourtant, sous Louis-Philippe la législation ancienne recevait encore une certaine application, si l'on en juge par une curieuse circulaire du 25 juillet 1846, qui se plaint de la facilité avec laquelle les fauteurs de la prostitution font obtenir des passeports qui les représentent comme majeures aux jeunes filles mineures qu'ils recrutent pour les maisons de prostitution des départements et de l'étranger où ils les expédient en les trompant sur le véritable but de leur voyage.

Le 20 janvier 1843, avait été donné le premier coup d'estoc à l'usage traditionnel du passeport. Le service de vérification des passeports, établi aux frontières belges, avait été supprimé.

L'Empereur Napoléon III décida qu'à partir du 1^{er} janvier 1861 les sujets de S. M. la Reine de la Grande-

(1) *Mémoires d'Outre-Tombe*, t. VI, p. 39, Ed. Biré.

Bretagne et d'Irlande venant en France seraient admis par réciprocité à entrer et à circuler sur le territoire de l'Empire sans passeport. La même faculté fut accordée aux habitants du Grand-Duché de Luxembourg le 31 octobre 1867 (1).

Lors de la guerre de 1870 (2), le gouvernement rétablit tant à l'intérieur qu'aux frontières, l'usage des passeports, mais, dès le milieu de l'année 1871, on cessa d'exiger le passeport dans l'intérieur de la France.

Depuis cette époque, la pratique du passeport est tombée en désuétude. Sans doute les lois des 1^{er} février 28 mars 1792; loi du 28 vendémiaire an VI n'ont jamais été abrogées; mais on serait aujourd'hui bien surpris si elles sortaient du domaine de l'histoire pour verser dans celui de la réalité quotidienne.

(1) Aux citoyens de l'Union américaine le 3 juillet 1874.

(2) *Journal officiel* du 1^{er} août 1870. — Circ. du Ministre de l'Intérieur 13 avril 1871.

DEUXIÈME PARTIE

THÉORIE DU PASSEPORT

CHAPITRE PREMIER

THÉORIE DU PASSEPORT

De tout ce qui précède, peut-on dégager ce qu'on pourrait appeler la théorie du passeport?

Il convient de distinguer le passeport pour l'intérieur et le passeport pour l'étranger.

Le passeport pour l'intérieur ne semble pas avoir intéressé la doctrine. Il est mentionné simplement, dans les ouvrages de droit administratif.

Dalloz remarque sans fournir d'autres indications que la législation sur les passeports a été, de la part de certains publicistes, l'objet d'attaques vives et fréquentes.

Il paraît résumer leurs objections dans les lignes suivantes : « On a accusé cette législation de porter un caractère préventif en opposition avec les principes de liberté individuelle garantis par notre constitution politique; on a invoqué l'exemple de l'Angleterre où la liberté de circulation pour les individus n'est l'objet d'aucune mesure préventive; enfin, on a vu dans le prix perçu pour la délivrance des passeports par l'autorité

administrative un impôt onéreux, surtout pour les classes pauvres et nuisible, jusqu'à un certain point, à la circulation. »

Nous avons déjà réfuté la première de ces objections, à notre sens le passeport n'a pas un caractère préventif. L'individu a le droit de circuler, de se déplacer comme bon lui semble, et l'Etat ne soumet pas à son appréciation discrétionnaire, l'exercice de cette faculté. Seulement, pouvant craindre qu'une trop grande facilité à se soustraire à la surveillance de l'autorité constituée pour lui un péril, l'Etat par mesure de sûreté, d'administration et de bonne police met à l'exercice de la faculté de voyager certaines conditions qui sont plus ou moins lourdes à remplir par l'individu mais qui ne sont pas arbitrairement prises.

L'exemple de l'Angleterre ne nous paraît pas probant, chaque pays ayant ses habitudes, ses mœurs, il n'est pas possible d'affirmer avec certitude que ce qui a réussi là n'est pas destiné à échouer ailleurs.

Le prix des passeports a constitué un impôt onéreux, surtout pour les personnes qui ne rentraient pas dans la catégorie de celles auxquelles la gratuité des passeports pouvait être accordée et se trouvaient cependant dans une position peu aisée.

* * *

Le passeport pour l'étranger, au contraire, a été étudié par la doctrine et les principaux auteurs de traités de

droit public ont donné leur opinion sur la question :

« C'est un office d'humanité de recevoir honnêtement les étrangers, » écrit Pufendorf. Mais cet auteur même, qui se réclame des maximes de la loi naturelle, ne soumet-il pas, en fait, le voyageur étranger à l'obligation du passeport quand il dit : « Il faut que celui qui demande le service d'être reçu dans un pays étranger soit hors de chez lui pour quelque raison de nécessité ou du moins pour un sujet innocent, qu'il paraisse honnête homme et qu'on n'ait pas lieu de craindre qu'il cause quelque dommage ou quelque déshonneur à notre maison. »

Le passeport qu'on exige de l'étranger n'est rien autre que cette sorte de certificat de bonne vie et mœurs.

Cette exigence a été justifiée par les auteurs au nom de la souveraineté de l'Etat. Ainsi Kluber écrit :

« Le droit de propriété de l'Etat étant indépendant de toute influence étrangère, l'Etat pourra, par exemple, défendre le passage ou séjour, le commerce, un établissement ou une acquisition. Il est libre d'en admettre ces sortes d'usages de son territoire que sous certaines conditions ou restrictions par exemple, de se légitimer, de payer certains impôts, etc... (1) »

G.-F. de Martens est aussi net dans ses affirmations :

« Le droit exclusif de chaque nation sur son territoire l'autoriserait à en fermer aux étrangers l'entrée tant par terre que par mer, par conséquent aussi à n'accorder l'en-

(1) Cité par CLUNET, *op. cit.*

trée, le passage, le séjour qu'à ceux qui en auraient obtenu la permission spéciale; s'il est inique de leur refuser le passage innocent. C'est à elle de juger si le passage qu'on demande est tel et à se conduire en conséquence. »

Enfin, s'il faut un témoignage plus récent, voici Heffter et Geffcken qui proclament que chaque Etat est maître de fixer les conditions auxquelles il permet aux étrangers l'entrée et le séjour sur son territoire.

Ces principes un peu rogues avaient fléchi sous les nécessités de la pratique.

« Depuis des siècles, un traitement plus humain a succédé en Europe à l'ancienne rigueur contre les étrangers... toutes les puissances s'entr'accordent aujourd'hui, généralement en temps de paix, la liberté de l'entrée, du passage, du séjour tant par terre que par mer, et sur des rivières bordées par plusieurs Etats.

» Toutefois, cette liberté généralement accordée aux étrangers étant subordonnée au bien de l'Etat, elle ne déroge aucunement au droit de chaque puissance : 1^o de s'informer du nom et des qualités de l'étranger qui entre et d'en exiger la preuve, s'il y a lieu; *c'est à quoi servent les passeports,*» auxquels on ajoute préalablement foi lorsqu'il est constant qu'ils ont été dressés par ceux qui en ont l'autorité, tels que les souverains étrangers, les départements civils ou militaires, les ministres, etc... (1) »

(1) F. DE MARTENS : *Loc. cit.*

Enfin, dans le dernier état de la doctrine, nous voyons maintenues « les prérogatives théoriques » de l'Etat. M. Pillet se demande quels sont les droits dont les étrangers doivent jouir. Après avoir établi ce qu'il appelle, avec un grand bonheur d'expression, le droit de communication internationale, il montre qu'il existe au profit des étrangers, un droit de circulation et de résidence. Cependant, ajoute-t-il, ce droit de circulation est déjà plus limité que le précédent, limité parfois, par l'exigence des passeports, mesure de police complètement légitime, bien qu'à peu près tombée en désuétude de nos jours. Et complétant sa pensée dans une note, il s'exprime ainsi : « L'exigence d'un passeport, quelque gêne qu'elle impose aux commerçants et aux voyageurs n'est nullement contradictoire à la liberté de circulation. C'est une sorte de certificat de légitimation, une mesure de police que le gouvernement conserve toujours le droit de prendre, même dans le cas où il a promis, par traité, aux sujets d'un autre Etat la plus entière liberté de circulation (1).

(1) A. PILLET : *Principes de droit international privé*, Paris, Pedoue, 1903.

CHAPITRE II

LE PASSEPORT AU POINT DE VUE PÉNAL

Après avoir ainsi rapporté l'opinion des auteurs, résumons ce qu'est le passeport en droit français :

C'est une pièce délivrée par l'autorité administrative.

Les maires délivrent les passeports pour l'intérieur; les préfets ceux pour l'étranger. A Paris, celui qui veut un passeport doit se présenter au commissaire de police de son quartier pour obtenir le certificat sur le vu duquel le passeport est délivré à la Préfecture de Police.

Le passeport contient : le signalement de l'individu, les indications nécessaires pour établir son identité, la mention du lieu où il se rend.

Mais, ce qui domine toutes ces mentions expresses, c'est l'affirmation implicite qu'au moment où le porteur s'est mis en route, il n'était prévenu d'aucun crime ou délit.

Le droit commun, c'est la faculté de voyager, le passeport ne peut être refusé à ceux qui ne sont point l'objet de poursuites judiciaires. Le voyageur muni d'un passe-

port établit par là même que lorsqu'il a quitté sa résidence rien ne s'opposait à ce qu'il s'en éloignât.

Voilà la théorie. — A notre avis, c'est cette idée qui a inspiré toute la législation sur le passeport. Quand il est arraché du petit cercle où il est connu, l'individu est frappé de suspicion. Il efface une méfiance instinctive par la production d'une pièce officielle, destinée à rassurer ceux qui ont charge du bon ordre et d'une exacte administration. Si tel est le crédit accordé au passeport, on conçoit qu'avant d'être imposée par la loi, cette pièce ait pu être sollicitée comme une faveur par celui qui entreprenait un voyage lointain, pour aplanir toutes les difficultés, tous les obstacles qui s'accumulaient autrefois si nombreux sur sa route. A prendre les faits dans leur ensemble, le passeport *sollicité* paraît avoir existé autrefois; le passeport *imposé* date de la Révolution.

Du jour où le passeport fut imposé d'une manière générale, le voyageur « innocent » avait intérêt à se munir de cette pièce pour ne pas s'exposer à des vexations qui pouvaient aller jusqu'à l'arrestation. Mais l'on comprend très bien que le voyageur « coupable », plus que tout autre, devait tenir à cette pièce qui attestait, implicitement, s'il pouvait l'exhiber, son honorabilité.

Ne pouvant se la procurer d'une façon régulière, il cherchait à l'obtenir par des moyens frauduleux. Il fabriquait le passeport ou il le falsifiait pour tromper la surveillance de l'autorité publique. Les lois révolu-

tionnaires que nous avons étudiées ne contenaient pas de dispositions spéciales sur cette espèce de faux.

LES ARTICLES DU CODE PÉNAL SUR LE PASSEPORT

L'art. 17 de la loi du 1^{er} février 1792 punissait d'un emprisonnement de trois mois à un an, tout Français qui prenait un nom supposé dans un passeport.

L'art. 3 de la loi du 17 ventôse an IV établissait la même peine contre les témoins qui attestaient un nom supposé dans un passeport.

Les faux matériels commis sur les passeports par fabrication et falsification étaient passibles des peines du faux, jusqu'à la rédaction du Code pénal.

Ces faux furent alors correctionnalisés. Voici les textes :

« ART. 153. — Quiconque fabriquera un faux passeport ou falsifiera un passeport originairement véritable, ou fera usage d'un passeport fabriqué ou falsifié sera puni d'un emprisonnement d'une année au moins et de cinq ans au plus.

ART. 154. — Quiconque prendra dans un passeport un nom supposé ou aura concouru comme témoin à faire délivrer le passeport sous le nom supposé sera puni d'un emprisonnement de trois mois à un an. »

La rédaction de ces articles a été modifiée par la loi de 1863. Le législateur a voulu principalement correctionnaliser les faux commis dans les permis de chasse

mais, dans l'exposé des motifs il s'explique ainsi sur le passeport :

« Le passeport est né en 1792, de nos troubles civils, de l'émigration et de l'imminence d'une guerre générale. Il ne devait être d'abord qu'une mesure temporaire de sûreté publique, il s'est maintenu sous tous les régimes jusqu'à nos jours et si l'on peut douter que le moment soit venu d'y renoncer, il est certain, au moins, *dans la situation nouvelle faite au pays par le gouvernement de l'Empereur*, que l'on peut sans péril ni dommage, modérer la surveillance et la pénalité. »

D'où les articles 153-154 actuels :

« ART. 153. — Quiconque fabriquera un faux passeport ou un faux permis de chasse, ou falsifiera un passeport ou un permis de chasse fabriqué ou falsifié, sera puni d'un emprisonnement de six mois au moins et de trois mois au plus.

» ART. 154. — Quiconque prendra dans un passeport ou dans un permis de chasse un nom supposé ou aura concouru comme témoin à faire délivrer le passeport sous le nom supposé, sera puni d'un emprisonnement de trois mois à un an.

» La même peine sera applicable à tout individu qui aura fait usage d'un passeport ou d'un permis de chasse délivré sous un autre nom que le sien. »

.....

« Il importe, écrit M. Garçon (Code pénal annoté), de » bien comprendre la portée de ces réformes successives

» et de dégager un principe qui domine l'interprétation
» de ces dispositions. Bien que les faux commis dans les
» passeports ne soient aujourd'hui punis que de peines
» correctionnelles, ils n'en constituent pas moins, de
» véritables faux. Le délit n'existe donc que par la réu-
» nion des éléments essentiels de ce genre d'infraction :
» l'altération de la vérité, le préjudice et l'intention
» frauduleuse. »

Tous les procédés de faux matériel en matière de passeport sont énumérés dans l'art. 153. L'art. 154 prévoit le faux intellectuel par supposition ou substitution de personne. Il ne saurait s'étendre à l'usurpation de qualité ainsi qu'il résulte des travaux préparatoires :

Lorsque cette disposition fut discutée, « M. Pelet (de la Lozère) approuve que l'on condamne à trois mois d'emprisonnement celui qui, dans un passeport, prend un faux nom; mais il faudrait s'occuper aussi de ceux qui, sans déguiser leur véritable nom, prennent de fausses qualités. Ce délit est très commun. M. Berlier dit que cette proposition fort simple au premier aspect est fort délicate et très difficile à accueillir. Qui prend un autre nom que le sien commet évidemment un délit; mais, en est-il rigoureusement ainsi d'un homme qui se qualifie propriétaire sans l'être, marchand en gros quand il ne sera que petit marchand, peintre quand il ne sera que barbouilleur, etc...?

» En voulant tout dire, il faut craindre d'aller trop loin, et une qualification mensongère n'est pas sur la

ligne de faux. Cela n'empêche pas que si le mensonge est devenu, vis-à-vis des tiers, un moyen d'escroquerie, le menteur ne soit puni comme escroc; mais cette proposition est différente de celle qu'on discute. M. Pelet réplique que du moins, on ne peut pas excuser celui qui prend faussement la qualité de fonctionnaire public, de membre de la Légion d'honneur, ou le titre de duc, de comte, de baron, M. Berlier dit qu'il ne faut pas confondre des espèces distinctes pour argumenter de l'une à l'autre. L'usurpation de titres ou fonctions trouvera sa répression particulière dans le Code. Mais il s'agit ici de simples qualités ou professions, mensongèrement indiquées dans un passeport et M. Berlier ne voit pas qu'on ait détruit les observations qu'il a faites à ce sujet. » (Locré, tome XXX, p. 140.)

L'article fut adopté tel qu'il avait été présenté et la jurisprudence a toujours admis qu'il ne s'appliquait pas à l'usurpation des qualités. (S. 35.-2.-57.)

La fraude et le préjudice ont, dans cette matière, un caractère spécial : La fraude réside dans l'intention de violer la loi en se dérochant à la surveillance et au contrôle de l'autorité publique et le préjudice, dans le tort qui est causé pécuniairement à l'Etat en le privant du prix des passeports et moralement, à la collectivité sociale en mettant à la disposition de ceux qui n'y ont pas droit, des titres qui permettent de circuler sans surveillance. (Garraud, t. III, n° 1107, p. 651.)

L'intention est un élément nécessaire de l'incrimination.

La Cour de cassation a jugé que cette intention existe dès qu'en falsifiant un passeport on peut tromper la surveillance de l'autorité publique, sans qu'il soit nécessaire que la falsification ait en outre pour objet, un intérêt privé ou un autre intérêt public.

Un prêtre, qui avait disparu avec une femme, avait, pour cacher sa qualité, altéré le passeport qui lui avait été délivré à Tulle en substituant le mot *habitant* au mot *desservant* de la paroisse de...

La Cour de Toulouse déclara qu'il n'y avait lieu à suivre « attendu qu'en altérant son passeport le sieur N... n'avait cédé qu'à un sentiment de honte légitime et que rien ne prouvait que par cette altération, il se fût proposé de nuire à quelque intérêt privé ou à l'intérêt public ». Sur l'ordre du Ministre de la Justice, il y eut pourvoi formé par le Procureur général près la Cour de cassation et l'arrêt de la Cour de Toulouse fut annulé « attendu que l'arrêt attaqué reconnaît en fait qu'il y avait eu falsification ou altération d'un passeport; que ce fait constituait le délit prévu par l'art. 153 du Code pénal... »

Ainsi « le préjudice consiste à tromper la surveillance de l'autorité, l'intention réside dans la connaissance chez l'agent que ce résultat peut se produire ».

On rapproche de cet arrêt l'arrêt Lambert rendu par la Cour de cassation, le 11 novembre 1859. (B. n° 243.) La Cour de cassation ne nie point dans cet arrêt que l'intention soit un élément accessoire du faux commis

dans le passeport, elle l'affirme au contraire en principe. Mais il faut que le juge du fait déclare formellement que cette intention d'échapper à la surveillance de l'autorité publique n'existe pas.

L'usage de faux passeports est réprimé par l'art. 153(1).

L'art. 155 vise les délits commis par ceux qui délivrent des passeports.

ART. 155. — Les officiers publics qui délivreront ou feront délivrer un passeport à une personne qu'ils ne connaîtront pas personnellement, sans avoir fait attester ses noms et qualités par deux citoyens à eux connus, seront punis d'un emprisonnement d'un mois à six mois.

Si l'officier public, instruit de la supposition du nom, a néanmoins délivré ou fait délivrer le passeport sous le nom opposé, il sera puni d'un emprisonnement d'une année au moins et de quatre ans au plus.

Le coupable pourra, en outre, être privé des droits mentionnés en l'article 42 du présent Code pendant cinq ans au moins et dix ans au plus, à compter du jour où il aura subi sa peine.

Ces dispositions ont leur source dans les art. 1 et 2 de la loi du 17 ventôse an IV.

Le Code pénal a distingué suivant que le fonctionnaire public agissait sciemment ou par négligence.

(1) Signalons l'art. 281 qui porte au maximum les peines établies par le présent Code contre les vagabonds ou mendiants porteurs de faux passeports.

La loi de 1863 a puni, seulement de l'emprisonnement, le fonctionnaire public qui encourait autrefois la peine du bannissement quand instruit de la supposition du nom, il délivrait néanmoins le passeport sous le nom supposé.

De cette étude rapide de la législation pénale en matière de passeport, nous dégageons la conclusion suivante.

La répression des faux, commis dans les passeports, est allée en s'atténuant au cours du siècle dernier à mesure que cette fraude perdait de sa gravité et de sa fréquence, par le déclin même de l'institution du passeport.

On peut dire, sans témérité, que les art. 153 et suiv. du Code pénal se trouveraient en fait sans application de nos jours s'ils ne réprimaient les faux commis dans les permis de chasse en même temps que les faux commis dans les passeports.

APPENDICE

LA QUESTION DES PASSEPORTS EN ALSACE-LORRAINE

Le régime des passeports n'était plus appliqué, sauf en Russie, en Turquie et dans certains États des Balkans; les lois françaises sur le passeport étaient tombées en désuétude, quand le gouvernement allemand rendit à une pratique surannée une vitalité nouvelle, particulièrement douloureuse pour les Français (1). Un arrêté du Ministère d'Alsace-Lorraine en date du 22 mai 1888 vint faire revivre l'institution. Voici quels étaient exactement les termes dans lesquels il était formulé :

« Vu les lois du 2 octobre 1795 (10 vendémiaire an IV de la République), et du 19 octobre 1797 (28 vendémiaire an VI) ainsi que l'ordonnance du 20 avril 1814,

» Il est ordonné :

» I. — A partir du jeudi 31 mai, tous les étrangers

(1) Un des plus délicats écrivains français contemporains, Henri de Régner écrit à ce sujet : « A cette époque il fallait un passeport. Cette contrainte c'était le premier avertissement qu'on vivait là-bas sous la loi du plus fort. J'en ressentis l'amertume. » (Henri de Régner). *Sujets et paysages*, 1906, p. 53.

arrivant par la frontière française (französische grenze), qu'ils ne soient que de passage ou qu'ils veuillent séjourner dans le pays, devront être porteurs d'un passeport portant le visa de l'ambassade d'Allemagne à Paris. Le visa ne devra pas remonter à plus d'un an.

» Les pièces de légitimation de voyageurs de commerce étrangers (avis du chancelier de l'Empire du 31 octobre, publié page 305 de la *Feuille centrale de l'Empire allemand*), ne tiendront pas lieu de passeport.

» Les étrangers qui ne seront pas porteurs d'un passeport régulier ne pourront pas continuer leur voyage, et, si besoin en est, ils seront reconduits à la frontière.

» Les sujets allemands arrivant par la frontière française, seront dispensés de la production du passeport.

» II. — Les habitants des communes françaises limitrophes sont exemptés de l'obligation de produire un passeport, lorsqu'ils se rendent pour leurs affaires dans une commune allemande voisine et qu'ils peuvent prouver leur identité aux employés de la police de frontière.

» Strasbourg, le 22 mai 1888. — Ministère d'Alsace-Lorraine, Section de l'Intérieur. Studdt.

Cet arrêté fut complété le 23 mai par les dispositions suivantes, publiées le 28 mai, dans le *Journal Officiel* d'Alsace-Lorraine :

» I. — Les personnes de nationalité française munies d'un passeport visé par l'Ambassade d'Allemagne à Paris, n'ont pas besoin, sous la réserve des dispositions énumé-

rées sous le chiffre III, d'une permission de séjour en Alsace-Lorraine, en tant que ce séjour n'excède pas une durée de huit semaines.

» Le président du département peut accorder la permission, à titre d'exception, pour une durée de plus de huit semaines, à moins que des objections, de quelque nature qu'elles soient, ne s'opposent à un séjour prolongé.

» II. — Toute personne de nationalité française est tenue, dans chaque localité du pays où elle fait un séjour de plus de vingt-quatre heures, de faire la déclaration de sa présence au maire, dans les villes de Strasbourg, Metz et Mulhouse, à la direction de police, en joignant à cette déclaration le passeport. Sur la demande de l'autorité, cette déclaration devra être faite personnellement.

» Le renouvellement des déclarations dans une seule et même localité pour un séjour de quelque durée ne sera pas exigé.

» Les déclarations seront inscrites, par ordre chronologique, dans une liste dans laquelle sera indiquée l'autorité qui a délivré le passeport et à quelle date celui-ci a été visé par l'Ambassade d'Allemagne.

» Les maires auront à adresser, le 1^{er} de chaque mois, au directeur de l'arrondissement, une copie des inscriptions faites dans la liste le mois précédent. Le directeur rassemblera ces extraits de liste dans un relevé spécial, qui devra être tenu soigneusement au courant.

» Le Directeur d'arrondissement ou le directeur de police pourront, par exception, accorder une permis-

sion de séjour provisoire à des personnes non munies d'un passeport portant le visa de l'Ambassade d'Allemagne. Dans ce cas, il y aura lieu de soumettre à la police locale, lors de la déclaration d'un étranger, à la place d'un passeport, la décision relative à la permission du séjour et, dans des cas urgents, un certificat que cette permission a été demandée.

» Les dispositions des arrêtés de police des présidents de département de juin 1883, relatifs à la police des étrangers, sont maintenues.

» Les gendarmes sont tenus de veiller à la stricte exécution des prescriptions relatives aux passeports et aux déclarations à faire par les personnes de nationalité française, et, à cet effet, ils ont notamment le droit de prendre en tout temps, pendant les heures de bureau ordinaire, connaissance des listes tenues dans les mairies.

» III. — Les personnes qui font partie de l'armée active ou de la marine française, les officiers de la réserve et de l'armée territoriale et les anciens officiers français, ainsi que les élèves d'écoles françaises militairement organisées, devront, pour pouvoir faire un séjour en Alsace-Lorraine, être munis d'un passeport visé par l'Ambassade d'Allemagne à Paris et, en outre, d'une permission spéciale. Cette permission ne peut leur être accordée qu'exceptionnellement par le directeur d'arrondissement ou le directeur de police, sur la production d'une pièce constatant l'urgence du cas, et pour une durée aussi courte que possible.

» Les personnes qui ont perdu la nationalité allemande avant d'avoir satisfait à l'obligation du service militaire, et n'ont pas encore acquis une autre nationalité ou ont acquis la nationalité française (émigrés), devront être munies également d'une permission spéciale, aussi longtemps qu'elles n'ont pas atteint l'âge de 45 ans révolus.

» Les personnes désignées sous les chiffres I et II ont à produire aussi, en faisant la déclaration de présence devant l'autorité de polices locales, la permission de séjour et, dans des cas urgents, un certificat constatant que cette permission a été demandée. Il y aura lieu d'en faire mention dans la liste.

» IV. — Les personnes de nationalité française qui, dès avant le 10 avril 1887, ont séjourné en permanence dans le pays, ainsi que celles qui possèdent des biens immeubles en Alsace-Lorraine et qui ont passé jusqu'à présent régulièrement une partie de l'année en Alsace-Lorraine, n'ont besoin, dans aucun cas, d'une permission de séjour spéciale, si, s'étant rendues temporairement en France, elles en reviennent un peu plus tard.

» Enfin, les enfants arrivant seuls en Alsace-Lorraine, à l'exception des garçons astreints à l'obligation scolaire, n'ont besoin, dans aucun cas, d'une permission de séjour spéciale. »

De ces arrêtés, il ressort nettement, d'après une analyse de leurs dispositions parues dans le *Journal d'Alsace* du 30 mai, que :

1^o Les Français (ou Françaises) traversant l'Alsace-

Lorraine pour se rendre en Allemagne devront être munis d'un passeport visé par l'ambassade d'Allemagne à Paris.

2^o Les Français désirant faire un séjour en Alsace-Lorraine devront être munis d'un passeport, quelle que soit la frontière, — française, luxembourgeoise ou suisse — par laquelle ils pénétreraient en Alsace-Lorraine.

3^o Les militaires français et les émigrés alsaciens-lorrains, qui se rendront en Alsace-Lorraine, devront produire non seulement le passeport, mais en outre une autorisation du directeur d'arrondissement ou du directeur de police. Ces autorisations ne seront accordées que pour un temps très court. — Les personnes visées par ces prescriptions sont les officiers et soldats en activité de service dans l'armée et dans la marine, les officiers de réserve, les officiers de la territoriale, les anciens officiers et les élèves des écoles militaires de France. — Ces règlements ne les dispensent pas de la déclaration à faire à l'autorité militaire en conformité des prescriptions du 18 novembre 1882.

Les émigrés visés étaient ceux qui, n'ayant pas atteint l'âge de 45 ans révolus, avaient perdu la nationalité allemande et n'en avaient pas acquis d'autre, ou avaient acquis la nationalité française.

4^o Les Français résidant régulièrement dans le pays depuis le 10 avril 1887 ou qui, y possédant des terres, y font des séjours réguliers seront dispensés de l'obligation d'une autorisation spéciale.

5^o Les enfants ne seront pas astreints au permis de séjour, à l'exception des garçons soumis à l'obligation de fréquenter les écoles.

6^o Les Français arrivés jusqu'en Alsace-Lorraine sans passeport seront, en cas d'urgence, autorisés par le directeur de l'arrondissement ou de la police à faire un bref séjour en Alsace-Lorraine.

7^o Les étrangers autres que les Français sont soumis à l'obligation du passeport, s'ils arrivent en Alsace par la frontière franco-allemande. Ils en sont dispensés s'ils viennent par une autre frontière.

8^o Les Alsaciens-Lorrains, rentrant chez eux après un voyage en France, devront prouver qu'ils habitent l'Alsace et, pour cela, agiront sagement en se munissant d'une pass-karte (carte-passeport).

Le prix du passeport s'élevait à la somme de 12 fr. 50. Le passeport tenait lieu d'un permis de séjour de huit semaines. Ce délai écoulé, il fallait s'adresser au président du district pour lui demander une prolongation.

L'émotion causée en France par ces mesures fut considérable. M. Francis Laur se fit à la Chambre des députés, dans la séance du 2 juin 1888, l'interprète des sentiments d'indignation qu'avait suscités cette politique agressive. Il demanda que, comme représailles, une zone s'étendit en France au nord-est d'une ligne droite allant de Rouen à Genève jusqu'aux confins du territoire français; et que tout Allemand, voulant pénétrer à l'intérieur de cette zone, fût soumis aux mêmes formalités

restrictives que celles qu'on exigeait des Français pour entrer en Alsace. Les propositions contenues dans le projet de M. Laur reprenaient fidèlement, les unes après les autres, les vexations auxquelles étaient soumis nos nationaux. On ne peut dire qu'elles étaient d'application impossible. Du moment que les Allemands ne craignaient pas, par un rescrit, de porter atteinte au traité de Francfort, du 10 mai 1871, il était soutenable de prétendre que ce traité était en fait dénoncé. C'était la loi du talion exercée contre l'Allemagne.

Néanmoins, sur les déclarations de M. Goblet, ministre des Affaires étrangères, la Chambre repoussa la proposition de M. Laur à une énorme majorité.

On se contenta d'appliquer le droit commun, tel qu'il résultait de la loi de messidor an III. Tombé en désuétude à l'égard des puissances qui avaient supprimé l'entrave du passeport, il conservait sa vigueur vis-à-vis de celles qui n'avaient pas renoncé à l'emploi de ces formalités. Il n'y avait plus alors que les provinces turques d'Europe et d'Asie, les provinces autrichiennes de Bosnie et d'Herzégovine, la Russie et la ville de Berlin, qui exigeassent un passeport des étrangers.

Préoccupé du préjudice causé à ses nationaux par le prix élevé du passeport, établi par le rescrit allemand, le gouvernement français voulut en réduire le prix. A cet effet, il déposa un projet de loi qui reçut l'approbation des Chambres. La loi, promulguée au *Journal Officiel*, le 17 juin 1888 abaissa le prix des passeports à l'intérieur

et à l'étranger à la somme de cinquante centimes en principal, au lieu de douze francs qui étaient auparavant demandés. Il ne faut pas perdre de vue que le visa de l'ambassade d'Allemagne à Paris était délivré moyennant un droit de 12 fr. 50.

Ainsi, « la France avait tenu à honneur de laisser sa frontière largement ouverte, même à ses ennemis (1). » Cette attitude était d'autant plus belle qu'il était certain que le gouvernement allemand n'avait pris ces mesures que dans un but politique. Cette appréciation ressort parfaitement des articles publiés à cette époque par la presse d'Outre-Rhin.

« Il ne s'agit pas, pour le cas actuel, d'une chicane administrative qui pourrait être abrogée au bout de trois ou quatre semaines. L'arrêté des passeports est un acte de politique extérieure mûrement réfléchi dans toutes ses conséquences, et qui subsistera jusqu'à nouvel ordre, quand même les intérêts commerciaux et jusqu'aux relations de famille entre la France et l'Alsace-Lorraine devraient en souffrir (2). »

Cet autre article était encore plus explicite :

« La mesure est un acte de politique étrangère par lequel le gouvernement allemand se prononce clairement vis-à-vis du gouvernement français sur les relations réciproques du droit des gens et d'affaires (Ver-

(1) Déclaration du Ministre des Affaires étrangères à la Chambre des Députés. Séance du 2 juin 1888.

(2) *Journal d'Alsace*, 8 juillet 1888.

kehrsbeziehungen) qu'il entend entretenir à l'avenir.

» Les affaires d'Alsace-Lorraine sont si peu cause de l'obligation du passeport que cette prescription aurait tout aussi bien été appliquée à la Prusse rhénane, si celle-ci avait des frontières communes avec la France... On a dit non sans motif, qu'il y a plutôt lieu de multiplier et d'aggraver les mesures prises contre la France que de les rendre moins sévères. » (*La Post* de Berlin, *Journal d'Alsace*, 12 juillet 1888.)

Ce parti pris d'hostilité, lésait les intérêts commerciaux dont il ne prenait aucune considération. Vainement, le 1^{er} juillet 1888, la Chambre de Commerce de Strasbourg fit parvenir à l'Empereur Guillaume II, par l'intermédiaire du Statthalter, une longue requête dans laquelle était exposé le préjudice causé à l'industrie et au commerce; cette requête ne fut pas prise en considération. Bismarck qui était l'instigateur de cette politique n'était pas homme à plier devant des objections, si fondées fussent-elles.

Ces prohibitions vécurent quelque temps, puis elles furent rapportées sans que la paix eût été troublée. Elles ne pouvaient en effet constituer un *casus belli*, en ce sens qu'en les édictant le gouvernement allemand n'avait pas outrepassé ses droits. Il a toujours été incontesté que l'Etat est maître chez lui. Si, en fait, les Puissances modernes se relâchent d'une rigueur qui nuierait même à leurs propres intérêts, le droit strict et absolu de l'Etat l'autorise à astreindre les étrangers, qui veulent

pénétrer sur son territoire, à toutes les obligations qui lui paraissent devoir être commandées.

La question des passeports en Allemagne était réglée par la loi du 12 octobre 1867, qui était très libérale. Aucun papier (*Reisepapier*) n'était exigé des sujets de l'Empire, soit pour sortir du territoire de l'Empire, soit pour y rentrer, soit pour y demeurer ou y voyager. Il en était de même à l'égard des Etrangers.

Les seules exceptions à la règle de dispense étaient que les sujets de l'Empire devaient prouver leur identité sur la demande des fonctionnaires compétents, et que, si l'ordre public paraissait menacé, le chef de la Confédération était autorisé à établir momentanément l'obligation du passeport en général ou, tout au moins, pour une circonscription spéciale. (Art. 9.) C'est en vertu de cet article que furent rendues les ordonnances du 26 juin 1878 décrétant la nécessité des passeports pour Berlin; et celles du 14 juin 1879 et du 29 décembre 1880, soumettant au passeport, les personnes venant de Russie.

On doit noter que les mesures prises en Alsace-Lorraine ne s'appuyaient nullement sur le droit allemand, mais se fondaient sur l'ancienne législation française : ce point est d'ailleurs d'importance secondaire : il n'est pas douteux qu'en droit public elles étaient parfaitement justifiables.

Mais, d'après M. Edouard Clunet, qui a étudié la question avec beaucoup de soin dans une brochure

dont nous nous sommes souvent inspiré, ce ne sont pas les principes généraux du droit public qui devraient en la circonstance être invoqués. La France et l'Allemagne étaient liées par une convention synallagmatique, le traité de paix, signé à Francfort, le 10 mai 1871, par MM. Jules Favre, Pouyer-Quertier, E. de Goulard, pour la France; MM. de Bismarck et Arnim pour l'Allemagne.

Or, l'article 11 de ce traité s'exprime en ces termes :
« Les traités de commerce avec les différents Etats de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le gouvernement français et le gouvernement allemand prendront pour base de leurs relations commerciales *le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée.*

» *Sont compris dans cette règle* les droits d'entrée et de sortie, le transit, les formalités douanières, *l'admission et le traitement des sujets des deux nations*, ainsi que leurs agents. »

Si donc les rescrits des 22 et 23 mai 1888 ne portent pas atteinte aux principes généraux du droit international public; s'ils ne sont pas en désaccord avec la loi allemande du 12 octobre 1867, qui, dans son paragraphe 9, armait le Chef de la Confédération du pouvoir d'établir l'obligation du passeport pour une contrée déterminée, au cas où l'ordre serait troublé; en revanche, ils réalisent une déviation grave au traité de Francfort. Ce n'est plus le régime de la nation la plus favorisée qui est réservé à la France, mais celui de la condition pire.

Il n'est pas douteux que les Français seuls sont visés par les prohibitions de la nouvelle loi, puisque les Français seuls sont tenus de produire un passeport, quelle que soit la frontière par laquelle ils entrent; puisque les demandes de visa de passeport, sollicitées par les Français à l'ambassade d'Allemagne à Paris, sont envoyées en Allemagne où l'autorité souveraine décide sur l'*admittatur* des Français.

Il résulte en outre d'un avis imprimé de l'ambassade d'Allemagne à Paris que les Français seuls doivent fournir, en même temps que leur demande, des références et des pièces justificatives à l'appui, précisant le motif de leur voyage, la durée de leurs séjours.

Seuls, les Français sont astreints, s'ils restent plus de vingt-quatre heures dans une localité d'Alsace-Lorraine, à « faire une déclaration de résidence dans les vingt-quatre heures, soit au maire de la commune, soit, pour les villes de Metz, de Strasbourg et de Mulhouse, au directeur de la police. »

Enfin, les militaires français sont soumis à des difficultés que ne connaissent pas les étrangers. Pour les personnes « faisant partie de l'armée active ou de la marine française, les officiers de la réserve et de l'armée territoriale, les anciens officiers, les élèves des écoles militairement organisées », en dehors du passeport, on exige une permission spéciale, dont la délivrance appartient au directeur de la police, qui ne la consent « qu'exceptionnellement, sur la production d'une pièce

constatant l'urgence du cas, et pour une durée aussi courte que possible (1).»

En résumé, les rescrits méconnaissent une des clauses du traité de Francfort. Il n'y a pas eu dénonciation officielle du traité, ni rupture des relations diplomatiques; mais on a pris des dispositions en violation du traité, avec une absolue liberté.

Une telle pratique politique, dont nous n'avons pas à discuter l'opportunité ou le mérite, est évidemment antijuridique. On ne saurait admettre, en effet, que les convenances d'une des deux parties contractantes pussent se substituer au droit conventionnel des Parties. Il y a là un arbitraire que les juristes, s'ils sont de bonne foi, ne peuvent que constater, quelles que soient leurs opinions politiques et leur nationalité, quand même ils appartiendraient au parti pangermaniste.

Cet appendice de l'histoire du passeport suscite quelques réflexions; car il nous montre le passeport à nouveau adopté dans un but politique. Arme à multiples tranchants, il a servi à combattre la mendicité, à écarter les étrangers, à garder malgré eux les nationaux à l'intérieur du pays; il a été tour à tour sollicité des impétrants dans un but de sécurité personnelle, pour être distingués des vagabonds et des suspects, et imposé à eux, contre leur volonté. Il relève de l'histoire du droit public, du droit international, du droit pénal et même

(1) Rescrit du 23 mai 1888, art. 3.

de l'économie politique, car il a été employé à l'égard des marchandises comme moyen de réaliser le protectionnisme.

Sous la Révolution, il fut pratiqué au nom de la loi suprême du salut de l'Etat. Dans l'esprit des hommes de la Révolution, il fut un sacrifice consenti en vue du triomphe de la France; et les idées de liberté, si élevées qu'elles dussent être, cédèrent devant ce qu'on considérait comme l'intérêt supérieur de la Nation; intérêt absolu, au-dessus des contingences. Il fallait lutter contre les ennemis de la France et contre les ennemis de la Révolution, contre les étrangers et contre les émigrés. C'est dans cette intention que l'usage du passeport fut consacré et réglementé par une série de lois et de décrets.

Le gouvernement allemand, prétendant restaurer la pratique du passeport dans un but politique, pouvait-il invoquer des motifs analogues à ceux qui guidèrent les hommes de la Révolution? Incontestablement non. Il n'était pas menacé par la France, et sa sécurité équivalait à celle des autres Etats.

La véritable raison qui l'a poussé dans cette voie découle clairement de ce passage d'un article paru dans le *Journal d'Alsace*, le 4 juillet 1888 :

« On avait complètement perdu de vue que la chose à faire était de détruire ou d'affaiblir les relations provenant de ce que le pays avait fait partie de la France, et lui faire comprendre que la frontière n'est plus sur le Rhin, mais sur les Vosges. Pour obtenir ce résultat, il faut

faire entrer plus profondément la notion de la frontière dans les esprits et accentuer les effets de cette frontière. »

Ainsi, le but unique de la politique allemande était de rendre plus rigoureuse la frontière, de creuser plus profond le fossé entre les deux Etats et de souligner brutalement l'œuvre de 1871 : politique d'agression quelque peu puérile, en même temps que dangereuse. Ne craignait-elle donc pas en ranimant des blessures mal cicatrisées de déclencher la crise? Ou, si ce péril ne semblait pas redoutable, soit que la France craignît de riposter par un défi, soit qu'elle gardât une attitude noble et dédaigneuse, n'y avait-il pas un certain enfantillage à prendre des mesures, susceptibles de nuire au commerce et à l'industrie d'une province allemande, dans une pensée de pur orgueil, pour bien marquer l'empreinte de sa griffe sur un territoire conquis?

Mais notre rôle n'est pas d'ouvrir un débat sur une question aujourd'hui morte, ni de ranimer des querelles éteintes. Bornons-nous à conclure que cet établissement du passeport n'était pas justifiable au point de vue juridique; et que, s'il servait, bien ou mal, des desseins politiques, il méconnaissait les principes généraux du Droit international public en répudiant par un acte unilatéral un traité, cimenté par l'accord de deux volontés. Si le gouvernement français, cédant à des sentiments de vengeance, avait décrété une pareille réglementation contre les citoyens allemands, pénétrant en France, il se serait rendu coupable d'une semblable déloyauté. Il

est inadmissible que le bon plaisir d'un gouvernement, annule par un décret, tout ou partie d'une Convention internationale. De tels procédés sont en désaccord avec l'esprit moderne et apparaissent comme un prodigieux anachronisme à une époque où si on ne manifeste pas toujours le respect du droit, on feint tout au moins d'en simuler la pudeur.

L'attitude du gouvernement allemand à propos des passeports amena une interpellation de M. Richter au Reichstag, à laquelle répondit le chancelier M. de Caprivi, dans un discours prononcé le 9 juin 1890. Il déclara que, d'une part, un grand nombre de procès de haute trahison, entre 1870 et 1880, avait suffisamment démontré que le Reichsland était entouré d'espions, et qu'on ne réussissait pas à les arrêter tous. Il fallait mettre ordre à cette situation. En second lieu, il était d'une haute utilité de germaniser l'Alsace le plus rapidement possible. Pour ces deux raisons, la mesure des passeports s'imposait. En 1889, M. de Stauffenberg disait : « La mesure des passeports a eu l'effet que nous désirions tous, qui était de diminuer les rapports de l'Alsace et de la France et d'activer la germanisation du pays. »

Enfin, le traité de Francfort, en assurant à la France le régime de la nation la plus favorisée, ne s'appliquait qu'aux affaires industrielles et commerciales, et non aux actes de la vie civile. C'est pourquoi fut retiré l'arrêté du statthalter, relatif aux permis de séjour.

M. de Caprivi concluait que la mesure des passeports

ne pouvait être supprimée, mais qu'il convenait d'y apporter des adoucissements dans la pratique.

Il aurait été, ce semble, possible de répondre à M. de Caprivi que la pratique des passeports causait une certaine gêne à l'industrie et au commerce, et que, sur le terrain économique, elle mettrait en état d'infériorité les Français par rapport aux nationaux des autres puissances européennes ; mais la discussion fut close, et l'ordre du jour pur et simple voté.

Les passeports ne devaient pas, d'ailleurs, jouir d'une longue vie. Le 21 septembre 1891 parut une ordonnance ministérielle qui les abrogea. Elle était conçue en ces termes :

« ART. 1^{er}. — A partir du 1^{er} octobre 1891 ne seront plus soumises à l'obligation du passeport édictée par l'ordonnance du 22 mai 1888 que les personnes faisant partie des catégories suivantes :

» 1^o Les militaires en activité de service, les anciens officiers de l'armée active, et les élèves des écoles organisées militairement, de l'étranger.

» 2^o Les personnes qui ont perdu la nationalité allemande avant d'avoir satisfait complètement à la loi militaire et qui n'ont pas dépassé leur 45^e année d'âge.

» Le visa des passeports sera donné sans frais.

» ART. 2. — Tout étranger qui séjournera plus de vingt-quatre heures en Alsace-Lorraine devra faire sa déclaration à la police locale, le lendemain de son arrivée, et dans la forme prescrite par l'ordonnance de police de

juin 1883, moins que la déclaration n'ait déjà été faite par la personne chez laquelle est descendu l'étranger.

» Les personnes désignées dans l'article 1^{er} auront, en faisant leurs déclarations, à exhiber leurs passeports visés.

» Les étrangers qui négligeraient de faire la déclaration d'arrivée seront expulsés, séance tenante.

» L'ordonnance du 5 février 1891 sur les cartes d'étranger et les dispositions réglant la présentation des militaires étrangers chez les commandants de places ne seront pas modifiées par le présent décret.

» Le 21 décembre 1891.

» *Le Sous-Secrétaire d'Etat,*
» DE KOELLER. »

Ainsi fut supprimée l'obligation du passeport. Cette abolition causa une satisfaction générale, dit à ce sujet la *Gazette de l'Allemagne du Nord*. Elle prouva les sentiments de sécurité, régnant dans les cercles dirigeants, et la grande confiance du gouvernement dans la loyauté de la majorité des populations d'Alsace-Lorraine.

CONCLUSION

L'histoire législative du passeport en France est comprise entre les deux dates du 1^{er} février 1792 et du 17 juin 1888.

Bien que votée avec un caractère provisoire, cette législation a été appliquée pendant un siècle environ et n'est pas abrogée.

Elle subsiste en tant que mesure politique.

Dès que les relations sont tendues entre deux gouvernements, on s'empresse de remettre en vigueur la mesure des passeports.

Comme arme fiscale et policière, c'est une arme bien émoussée que celle du passeport.

Qu'on se place au point de vue fiscal. Pour les passeports à l'étranger, le droit payé au Trésor français, originairement réglé d'après la dimension du papier a été élevé successivement à douze francs, décimes compris. Le nombre total des passeports à l'étranger s'élevait en 1860 à 36.600. En 1888 il n'atteignait plus le dixième de ce chiffre. A la même époque, le prix des passeports à

l'intérieur était fixé à 2 fr. 40. On comptait qu'il en était délivré une moyenne annuelle de 3.200 (1). On sait qu'actuellement, le prix des passeports à l'intérieur et à l'étranger est de soixante centimes.

Comme moyen de surveillance, le passeport ne répond plus aux nécessités d'aujourd'hui. La meilleure organisation de la police, l'emploi du télégraphe qui permet de communiquer rapidement le signalement d'un individu dans les deux mondes, le perfectionnement du système anthropométrique suppléent d'une manière efficace à l'exhibition du chiffon de papier que les gens les plus tarés parvenaient souvent à se procurer, quand ils n'en fabriquaient pas de faux. Le passeport, moyen de surveiller les malintentionnés, les repris de justice, les gens sans aveu n'est pas une arme merveilleuse.

En outre, les obstacles qu'il apportait à la liberté de circuler ne sont plus compatibles avec les habitudes modernes de dévorer l'espace dans une frénésie de vitesse, — nous vivons dans le siècle de l'automobile — et de voyager à travers le monde par suite du développement des moyens de communication : steamers, chemins de fer, etc. L'antique coutume de rester au foyer familial, au pied du clocher séculaire de son hameau se perd de plus en plus. On déserte le village; on part pour les grandes villes. Puis on s'embarque pour d'autres continents. C'est une soif impérieuse de découvrir toujours du

(1) *J. O. Sénat*, séance du 15 juin 1888.

nouveau. De telles mœurs, si différentes des anciennes, inscrivent sur tous nos usages leur empreinte spéciale : ce serait sortir du cadre de notre sujet que d'en tenter même un aperçu rapide. Il nous suffit de signaler combien ces tendances de plus en plus accentuées vers une sorte de cosmopolitisme, individuel tout au moins, demeureraient en contradiction complète avec la survivance du passeport.

Est-ce à dire qu'il ne réapparaîtra jamais? Bien téméraire serait celui qui oserait affirmer le contraire. La tentative allemande est trop voisine de nous pour nous faire admettre une conclusion aussi fragile. Néanmoins, nous pensons qu'au point de vue politique, sauf peut-être à des époques troublées, dans le frisson et l'inquiétude d'une Révolution, le passeport est condamné presque absolument.

Subsiste le point de vue économique. Par un étrange contraste, tandis que les barrières politiques que forment les frontières disparaissent les unes après les autres, chaque Nation se défend davantage contre les étrangers dans un but d'expansion économique. Non seulement il faut augmenter sans cesse la production; mais il faut en même temps accroître ses débouchés, étendre ses marchés, et, dans cette concurrence des nations, toutes obstinées vers le même point de vue, chercher à fermer aux autres des portes qu'on s'ouvre à soi-même. Les Etats mettent donc des taxes à l'importation des marchandises étrangères, cherchant par tous les moyens à sti-

muler leur industrie au détriment des industries étrangères. Telle est la caractéristique des temps présents que sur le terrain économique les Etats exercent une lutte incessante, sans trêve, sans merci.

Tous les pays ne produisent pas à des prix de revient semblables. Les uns possèdent un sol riche en matières premières. D'autres se procurent une main-d'œuvre à bon marché.

Il en résulte une infériorité pour les pays pauvres en gisements miniers, ou pour ceux qui ne trouvent à employer que des ouvriers exigeant de gros salaires. Que feront-ils pour résister aux autres, mieux conditionnés pour la lutte? Ils chargeront de lourdes taxes leurs produits, afin de les placer sur un pied d'égalité avec les leurs propres. Mais il est possible que des ouvriers étrangers, travaillant à des salaires très bas, viennent concurrencer la main-d'œuvre nationale et déprécier la marchandise-travail, plus intéressante encore que les autres, puisqu'elle englobe l'énergie de la Nation, la force créatrice et morale du pays. Il sera nécessaire alors d'endiguer cet afflux. Des lois s'imposeront, comme celles que la France a votées en 1893, pour ne pas mettre les travailleurs étrangers dans une condition meilleure que celle des ouvriers français.

On conçoit que les frontières ne s'ouvriront plus qu'aux gens témoignant d'un certain capital. L'Etat se ferme contre la misère et le paupérisme, autant qu'il le peut. Ainsi réapparaît le passeport, non plus comme jadis, non

plus adapté à de semblables fins, mais nécessité par des besoins nouveaux.

L'Angleterre a cherché, par une loi toute récente, à se mettre à l'abri des sans-travail qui l'envahissaient. Demain, probablement, les Etats-Unis d'Amérique s'opposeront à la dépréciation des salaires par l'interdiction de la main-d'œuvre chinoise...

Une telle politique est parfaitement justifiable au point de vue juridique : l'État est maître de recevoir chez lui qui bon lui semble. Elle se légitime au point de vue de l'économie nationale par les raisons morales et matérielles qui veulent accorder aux hommes un meilleur dosage de bien-être, ainsi qu'une harmonie plus rationnelle dans la distribution des richesses. Grave et difficile problème, mais problème très élevé ! Et alors l'entrave, la gêne apportée à la liberté de l'individu de porter son activité où il le veut, aux prix les plus dérisoires dont il se contente, apparaissent nettement ; mais elles s'imposent néanmoins. L'abus de la liberté confine à l'esclavage. Et, c'est pourquoi l'on ne saurait dire que le passeport fût mort, et qu'il ne pût réapparaître, ni même se généraliser dans son application.

Comme toutes les institutions humaines, le passeport évolue avec le temps, obéit à des motifs différents, revêt un caractère dissemblable et, au moment où il apparaît à jamais condamné par des habitudes nouvelles, semble pouvoir revivre pour d'autres raisons, qu'on ne connaissait pas jadis, qu'on ne soupçonnait même pas ; mais,

de la façon dont on le pratiquait, pour les principales utilités qu'on lui destinait, il ne répond plus aujourd'hui à nos exigences modernes ; il est désuet et ridicule, comme les vieilles diligences, encombrées de malles, si bien qu'on peut croire que, sauf d'exceptionnelles résurrections, il a vécu.

ANNEXE

LE PASSEPORT AU POINT DE VUE MARITIME

On sait qu'« à certains égards les navires sont en quelque sorte traités comme des personnes, ils ont une nationalité; chaque navire a un nom, une sorte de domicile désigné sous la dénomination de port d'attache ou de port d'immatricule, une espèce d'acte de naissance destiné surtout à prouver sa nationalité : l'acte de francisation (1).

Comme une personne, il était obligé de se munir d'un passeport pour un voyage déterminé.

« Le congé ou passeport est la permission accordée à un vaisseau pour aller d'un lieu à un autre; il doit faire mention du lieu d'où part le vaisseau et de celui où il doit aller. »

(1) LYON-CAEN : *Manuel de Droit commercial*, p. 531.

Voici un modèle de passeport maritime :

« DE PAR LE ROY

» A notre très cher et très aimé fils Louis-Alexandre de Bourbon, comte de Toulouse, amiral de France, aux vice-amiraux, lieutenants généraux de nos armées navales, chefs d'escadre, capitaines de nos vaisseaux, capitaines garde-côtes et de nos sujets armés en course, gouverneurs particuliers de nos villes et places maritimes, officiers de l'amirauté et tous autres nos officiers et sujets qu'il appartiendra, salut.

» Ayant permis à..., commandant le navire le..., du port de..., de... tonneaux, de venir d'Angleterre au port de notre ville de Nantes et non ailleurs avec sa cargaison de...

Nous voulons et nous mandons de le laisser sûrement et librement passer venant en la dite ville de Nantes et passer et repasser sans aucun empêchement, au contraire que vous lui prêtiez toute l'assistance requise et nécessaire en retournant avec la cargaison...

.

et ne pourra le présent passeport servir que pour un seul voyage... à l'effet de quoy le dit... s'oblige de le faire enregistrer au greffe de l'amirauté de la dite ville de Nantes et de faire certifier l'enregistrement par les officiers de l'amirauté sur le présent passeport — car tel est notre bon plaisir

» Donné à Fontainebleau, le 20^e jour du mois d'octobre d'octobre 1704.

» Signé : LOUIS

Et plus bas :

» *Par le Roy :*

» PHILIPPAUX DE VEILLE (1) »

Lors de la ratification du traité de commerce et de marine entre le roi de France et la ville de Hambourg, signé le 1^{er} avril 1769, on annexa le modèle en latin du passeport destiné à assurer au commandant du navire les bons offices de tous ceux à qui il le représenterait. En voici le texte (2) :

« Universis et singulis cujus cumque eminentiæ, dignitatis, status aut conditionis fuerint, patentes has litteras nostras visuris, lecturis seu legi audituris, nos consules et senatores liberæ Imperialis civitatis Hamburgi cum obsequiorum officiorumque nostrorum studiosa ac amica declaratione notum facimus et significamus : quod coram nostris deputatis et dilectis collegi senatorii ordinis S.t. duo... et duo... personaliter comparuerit honestus vir... hujus civitatis civis et mediante juramento solemniter præstito (vel sub fide summæ veritatis) constanter deposuerit affirmaveritque navim... nomi-

(1) Arch. nat., z 1 D 139.

(2) Ratification du traité de commerce et de marine entre Sa Majesté et la ville de Hambourg, signé le 1^{er} avril 1769. Arch. X^{1v} 8788-306 et 307.

natam cujus præsentium litterarum exhibitor navarchus... civis noster hoc tempore præfectus existit ad se certificantem, honestosque... jure dominii proprio solummodo pertinere neminemque alium quicquam juris in eadem habere aut prætendere posse, absque dolo malo.

» Quamobrem universos et singulos ad quos nominatus rector navis atque nauta, venâ cum dicta navi sua ei in eam illatis mercibus ac bonis casu consultove pervenerint, officiose amiceque rogamus ut iis in fidem tutelam ac patrocinium suum clementer benigneque susceptis liberam commeationem, negotiationem atque conservationem in suis regnis, dictionibus, portubus ac territoriis permittant iisque libertatibus privilegiis atque légitimis consuetudinibus inter cæteras urbes sub Germaniæ hansæ fœdere comprehensas nostra quoque civitati donatis libere uti fuique concedant. Nos vicissim data occasione id summo studio ac singulari animorum promptitudine promereri studebimus.

» In fidem promissorum majorem Patentes has litteras consueto civitatis nostræ sigillo communiri jussimus.

» Actum die. »

*
* * *

De nos jours, l'acte de francisation se termine par la formule usitée dans les passeports :

« En conséquence, le Président de la République prie et requiert tous Souverains, Etats, Amis et Alliés

de la France et leurs subordonnés, ordonne à tous les Fonctionnaires publics, Commandants des bâtiments de l'Etat et à tous autres qu'il appartiendra de le laisser sûrement et librement passer avec son dit bâtiment sans lui faire ni souffrir qu'il lui soit fait aucun trouble, ni empêchement quelconque, mais, au contraire de lui donner faveur, secours et assistance partout où besoin sera (1).

(1) Album des papiers de bord établissant la nationalité des navires du commerce. Paris, Imprimerie nationale, 1893.

Paris, le 1^{er} février 1907.

VU :

LU ET APPROUVÉ :
F. LARNAUDE.

Le Doyen,
LYON-CAEN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

Bibliographie	5
Avant-propos	7
Introduction	13

PREMIÈRE PARTIE

Historique du Passeport.

Chapitre I. — Du passeport dans l'antiquité et sous l'ancien Régime	23
Chapitre II. — Passeports pendant la Révolution. . . .	34
Chapitre III. — Passeports sous le Consulat et l'Empire.	74
Chapitre IV. — Passeports depuis 1815 jusqu'à nos jours.	89

DEUXIÈME PARTIE

Théorie du Passeport.

Chapitre I. — Théorie du Passeport	101
Chapitre II. — Le passeport au point de vue pénal . . .	106

APPENDICE

La question des passeports en Alsace-Lorraine	115
Conclusion.	135

ANNEXE

Le passeport maritime.	141
--------------------------------	-----

CHARTRES IMPRIMERIE ED. GARNIER
